

Jaccoud, Luciana

**Working Paper**

## Entre o trabalho e a garantia de renda: A trajetória recente da proteção social no Canadá

Texto para Discussão, No. 1420

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Jaccoud, Luciana (2009) : Entre o trabalho e a garantia de renda: A trajetória recente da proteção social no Canadá, Texto para Discussão, No. 1420, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91134>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1420**

## **ENTRE O TRABALHO E A GARANTIA DE RENDA: A TRAJETÓRIA RECENTE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CANADÁ**

**Luciana Jaccoud**



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1420**

## **ENTRE O TRABALHO E A GARANTIA DE RENDA: A TRAJETÓRIA RECENTE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CANADÁ**

**Luciana Jaccoud\***

Produzido no programa de trabalho de 2008

Rio de Janeiro, setembro de 2009

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais – Disoc/Ipea.

## Governo Federal

### Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

**Ministro** Daniel Barcelos Vargas (interino)

# ipea

## Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-chefe de Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I38

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO	7
2 SEGURIDADE SOCIAL NO CANADÁ: A ORGANIZAÇÃO DE UM MODELO FEDERALISTA	12
3 SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA PARA A POPULAÇÃO IDOSA	19
4 SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA PARA CRIANÇAS E FAMÍLIAS	25
5 A GARANTIA DE RENDA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL	31
6 PROGRAMAS DE INTEGRAÇÃO AO MERCADO DE TRABALHO	43
7 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS	57



## **SINOPSE**

Os últimos 20 anos têm sido marcados por reformas nos sistemas de proteção social em um largo conjunto de países. De forma geral, tem-se observado o crescimento dos programas não contributivos de garantia de renda e sua associação a programas de inserção no mercado de trabalho. Essa trajetória também foi percorrida pelo Canadá, cujo sistema federativo acolhe diferentes experiências nesse campo. Este trabalho tem como objetivo traçar um retrato sobre a evolução recente dos programas de segurança de renda desenvolvidos pelos governos federal e provincial em benefício da população do Quebec. A necessidade de abordar os programas originários nas duas esferas de governo justifica-se pela importância desses programas em relação aos objetivos de garantia de renda para os diversos segmentos da população, assim como pelos esforços em busca de maior integração entre essas várias iniciativas. O trabalho apresenta a trajetória dos programas para a segurança de renda voltados aos idosos, às crianças e à população em situação de pobreza. Descreve-se ainda a evolução recente das políticas de renda voltadas predominantemente para a população em idade ativa, assim como as iniciativas de inserção no trabalho para este grupo, que vêm sendo progressivamente aprimoradas e integradas, tendo em vista o objetivo do combate à pobreza, de promoção do emprego e de dinamização do mercado de trabalho.

## **ABSTRACT**

The last 20 years have been marked by reforms in social protection systems in a wide range of countries. In general, one has observed the growth of non-contributory income security programs and their association to labor market inclusion programs. This course is also seen in Canada, whose federal system hosts, however, different experiences in this field. This work draws a picture on the recent development of income security programs developed by the federal and provincial governments for the benefit of Quebec's population. The need to address the programs originating in the two spheres of government is justified by the importance of these programs to objectives of income security for the various segments of the population, and by recent efforts in search of greater integration among these various initiatives. The paper presents the recent history of programs for income security for the elderly, children and the population in poverty. Furthermore, it describes the recent development of income policies predominantly devoted to the population in working age as well as the initiatives for inclusion of this group in the labor market, which have been progressively refined and integrated in order to accomplish their aims of fighting poverty, promoting employment, and making the labor market more dynamic.





## APRESENTAÇÃO

Este texto é fruto de um trabalho de pesquisa realizado na província canadense do Quebec nos meses de junho e julho de 2007, com o objetivo de conhecer os programas de garantia de renda operados pelos governos federal e provincial em benefício da população local. Tal pesquisa se insere num esforço que vem sendo desenvolvido pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea no sentido de acompanhar as experiências internacionais e suas trajetórias recentes no campo das políticas sociais em geral e das políticas de garantia de renda em especial.

A pesquisa foi possível devido à concessão de uma bolsa do governo canadense – Bourse de Recherche en Études Canadiennes, Programme Faculty Research, Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International du Gouvernement du Canada. No Quebec, contou-se com a colaboração de diversos órgãos e instituições. Cabe citar, em primeiro lugar, o apoio recebido do Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale (MESS), que não apenas possibilitou a realização de entrevistas com um conjunto de técnicos e dirigentes pertencentes a seus quadros e ao de organismos a ele associados – como a Comissão des Partenaires du Marché de Travail, a agência Emploi-Québec, a Régie des Rentes du Québec e o Comité Consultatif de la Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale – como franqueou o acesso a seu centro de documentação e a resultados de pesquisas e indicadores produzidos sob sua responsabilidade.

Com o apoio MESS, foram também visitados três Centres Locaux d'Emploi (CLEs), o que permitiu conhecer de forma concreta o esforço desenvolvido visando a integração das políticas de transferência de renda e de participação no mercado de trabalho. Foi também realizada uma visita a um Centre Local de Développement, visando compreender o esforço de articulação entre a política de integração do mercado de trabalho e as iniciativas de desenvolvimento local.

A colaboração recebida por outras instituições deve também ser lembrada, como é o caso do Ministère de la Famille et des Aînés e do Ministère des Relations Internationales du Québec. O interesse de colaboração por parte de organizações da sociedade civil permitiu que fossem realizadas entrevistas com representantes do Colectif Contre la Pauvreté, do Front Commun des Personnes Assistées Sociales du Québec, e do Chantier de l'Économie Sociale, possibilitando uma melhor compreensão da ação do movimento social em defesa de uma política contra a pobreza e pela inserção social. Na Université de Montreal cabe destacar o apoio recebido dos professores Alain Noel, Deena White, Leonel-Henry Groulx e Pascale Dufour.

Por fim, cabe citar a ajuda de Tanimara Santos, Patrícia El-Moor e Juliana Chaibub na preparação das tabelas e na organização do texto.

## 1 INTRODUÇÃO

A última década tem assistido a uma intensificação do debate sobre o escopo e as perspectivas do sistema de proteção social brasileiro. Esse debate tem se pautado, principalmente, pelas temáticas do combate à pobreza e à indigência. No contexto das políticas sociais brasileiras, o tema da pobreza ganha efetivo destaque com o aparecimento, no final dos anos 1990, dos chamados programas de transferência de renda, consolidado, em 2003, com a criação do Programa Bolsa Família. Com eles,

emergem questões relevantes, entre as quais cabe destacar duas. A primeira se refere ao papel a ser cumprido pelo patamar não contributivo de garantia de renda no contexto da proteção social e de seus programas contributivos. A segunda está relacionada à articulação dos programas de transferência de renda com o mercado de trabalho, na medida em que seus benefícios, em larga proporção, atendem uma população apta para o trabalho e em idade considerada economicamente ativa.

De fato, a reprodução da pobreza e da desigualdade no âmbito do mercado de trabalho constitui um aspecto central do debate sobre os programas não contributivos de garantia de renda. Se, de um lado, tais programas atendem pessoas em situação de pobreza devido à existência de dificuldades pessoais ou sociais de participação no mundo do trabalho, de outro, a própria inserção no mercado de trabalho revela-se base de situações de pobreza. Seriam, por exemplo, os casos em que a ocupação não possibilita seja a obtenção de renda suficiente para o acesso aos bens básicos, seja o acesso à proteção social de natureza contributiva que permitiria o enfrentamento dos riscos sociais relacionados à perda temporária ou definitiva da capacidade de trabalho.

Pode-se, assim, identificar um duplo papel dos sistemas públicos de garantia de renda: disponibilização de uma renda mínima aos cidadãos independente de sua forma de participação no mercado de trabalho e enfrentamento das situações de ausência de renda por perda da capacidade de trabalho.<sup>1</sup> A garantia de renda mínima tende a ser efetivada por meio de programas não contributivos, beneficiando qualquer pessoa ou família cuja renda esteja abaixo de um patamar considerado mínimo. As situações de perda de renda associada aos riscos sociais tendem a ser cobertas pelos programas contributivos. Contudo, riscos sociais, como a velhice ou a invalidez, também vêm sendo enfrentados pelos programas não contributivos de transferência de renda nos casos em que a inserção precária no mercado de trabalho não garante proteção via previdência social, e quando há o deslocamento do indivíduo ou sua família para o patamar de pobreza.

Dessa forma, pode-se afirmar que o surgimento de benefícios monetários não ancorados na contribuição social ou na comprovação do exercício do trabalho faz emergir questões específicas no campo da proteção social. No que diz respeito ao público, a experiência internacional tem mostrado uma tendência à distinção entre a população atendida considerada capacitada a participar do mercado de trabalho e aquela considerada incapacitada. Como vem sendo destacado pela literatura, o benefício sem a contrapartida da cotização para a população apta para o trabalho parece questionar a própria obrigação do trabalho que organiza as sociedades modernas (CASTEL, 1995). Contudo, essas sociedades também se veem na obrigação de garantir um patamar mínimo de vida para sua população. Tal patamar tende a integrar uma concepção de direito social cujo acesso deve ser independente de qualquer julgamento moral que possa ser emitido sobre o comportamento ou as condutas do possível beneficiário. O compromisso com a justiça social garantiria, *per se*, a efetivação do direito a uma renda mínima de sobrevivência.

Emerge, assim, uma tensão entre a afirmação do direito a uma renda mínima e a demanda de participação no mercado de trabalho, especialmente quando se trata da

---

1. Para o caso brasileiro, ver Jaccoud (2008).

parcela da população considerada capaz de prover sua subsistência pelo próprio trabalho. Tal tensão pode ser verificada nas reformas implementadas nos sistemas de proteção social em vários países, assim como no debate que se organiza em torno da noção de *workfare*. Essa noção tem inspirado algumas reformas no campo do seguro-desemprego e dos programas de transferência de renda, associando ao benefício assistencial uma contrapartida na forma de trabalho e reinterpretando os direitos sociais “em uma ótica contratualista que articula os direitos e as obrigações” (MERRIEN; PARCHET; KERNER, 2005, p. 284). Da mesma forma, o debate em torno da chamada “ativação da proteção social” também reflete a tensão entre o trabalho e os benefícios não contributivos num contexto de mudanças importantes no mercado de trabalho. Sem o caráter de suspeição ou a carga punitiva normalmente associados à noção de *workfare*, o projeto de “ativação” associa-se a uma preocupação com a integração social em um ambiente de crescente competitividade econômica e mobilidade da mão de obra (MERRIEN; PARCHET; KERNER, 2005, p. 284). Mas ainda, aqui se observa a presença do debate sobre a necessidade de vincular de forma mais direta certas camadas da proteção social ao funcionamento do mercado de trabalho.

Esse debate tem encontrado grande ressonância no Canadá, em cujas províncias proliferam experiências de associação e integração entre os programas de assistência e as políticas de inserção no trabalho. As características do federalismo canadense atribuem ao governo federal responsabilidade maior em relação aos programas que operam benefícios monetários de natureza contributiva e não contributiva, voltados aos idosos e ao apoio a famílias com crianças.<sup>2</sup> Às províncias cabe a responsabilidade tanto das iniciativas no campo da assistência social como de inserção no mercado de trabalho e de combate à pobreza. Entre elas, o Quebec vem se destacando pela prioridade dada ao combate à pobreza e pelos expressivos esforços de reforma da política de assistência social no âmbito da garantia de renda, instituindo categorizações dos beneficiários, procurando reduzir sua dependência face aos programas de transferência de renda e incentivar, via instauração de contrapartidas, a participação nas chamadas “medidas ativas”.

Este trabalho tem, assim, como objetivo descrever a evolução recente dos programas de segurança de renda em benefício da população do Quebec, sejam eles de responsabilidade federal ou provincial. A necessidade de abordar os programas originários nas duas esferas de governo justifica-se pela importância desses programas ante os objetivos de garantia de renda dos diversos segmentos da população, assim como pelos esforços recentes em busca de maior integração entre essas várias iniciativas. Dessa forma, este trabalho procura apresentar a trajetória recente de cada programa, assim como informar sobre o público-alvo, a cobertura e os benefícios ofertados. Pretende-se ainda descrever, mesmo que sucintamente, o debate atual em torno dos diferentes campos de intervenção. O trabalho procurará tratar também da trajetória recente das políticas de renda voltadas predominantemente para a população em idade ativa (PIA), na qual a maior parte das tensões citadas será observada.

---

2. A esfera federal também é responsável pelo programa de seguro-desemprego que, entretanto, não será tratado neste trabalho.

Cabe destacar que, nos últimos anos, a pobreza se transformou em um tema maior para a sociedade e o governo do Quebec. A meta foi claramente fixada em 2002: levar o Quebec, em dez anos, ao patamar dos países industrializados que contam com menor número de pessoas pobres. Ao fixar tal meta, o governo apontou a necessidade de aprofundamento da coesão social, entendida como “a presença de valores partilhados, a diminuição das diferenças de renda e de desigualdade no acesso ao saber, à saúde, à habitação e à participação. Ela exige também que cidadãos e cidadãs partilhem o sentimento de estarem engajados em um empreendimento comum, de confrontar as mesmas necessidades e de serem membros de uma mesma coletividade” (MESS, 2002, p. 10). A coesão social emerge, assim, nos documentos governamentais recentes do Quebec, ao mesmo tempo como objetivo maior e como princípio de organização das políticas sociais e da própria atuação do Estado (ULYSSE; LESEMAN, 2004, p. 17). Entendida como “medida da possibilidade da vida em comum”, ela tem sido afirmada não como noção que pressupõe a ausência de conflitos sociais, mas sim como princípio que possibilita, mesmo na presença do conflito, a criação e o reforço dos laços sociais e da prática democrática.

Nesse contexto, a pobreza é apresentada como ameaça ao potencial coletivo do país. Ela constrangeria o desenvolvimento econômico, afetando a capacidade de mobilização de mão de obra. A pobreza é ainda relacionada a um custo para o governo e a sociedade na medida em que pressiona o acesso aos serviços públicos, como a saúde, as políticas de segurança e de manutenção de renda e os serviços sociais. Além disso, a pobreza, afetando a coesão social, amplia os fenômenos de violência, que não apenas repercutem no bem-estar e na sociabilidade, como aportam novos custos e impactos variados no sistema de justiça (MESS, 2002, p. 11). O combate à pobreza procura, assim, articular três objetivos convergentes: melhorar a situação social e econômica das pessoas em situação de pobreza; reduzir as desigualdades sociais e econômicas; e promover o sentimento de solidariedade social (MESS, 2002, p. 13).

A promulgação, em 2002, da Lei nº 112, sob o título de Lei Visando Lutar contra a Pobreza e a Exclusão Social, foi um marco nesse debate. Fruto de um amplo movimento de mobilização social, a Lei nº 112 afirmou a centralidade do combate à pobreza como objetivo estratégico. No contexto das discussões sobre as políticas sociais no Quebec, esse dispositivo legal reafirma o entendimento da pobreza não apenas como precarização das condições materiais de vida. Para além das repercussões individuais da situação de ausência ou insuficiência de renda, a pobreza também é problematizada como ruptura dos laços sociais, ameaça de fragmentação social e desafio à capacidade da sociedade de se manter integrada e dinâmica. Mas é sobretudo no terreno do emprego que essa ameaça é entendida, merecendo enérgica atuação do Estado e mobilização da sociedade. A pobreza vem atingindo com mais frequência as famílias com membros em idade ativa do que as famílias idosas, e a problemática do trabalho e da inserção do trabalhador ganham destaque, seja do ponto de vista de seu direito à integração pelo trabalho, seja do dever de reciprocidade do cidadão ativo ao aporte de renda que lhe destina a sociedade.

É a partir deste quadro que se pode compreender o esforço realizado no Quebec para integrar a política de garantia de renda com a política de inserção no mercado de trabalho. Tal esforço pode ser identificado já no final da década de 1980, quando o

Quebec associa a política de assistência social com a política de segurança de renda, e quando, na década de 1990, integra em um mesmo ministério as políticas de renda e de emprego. Este movimento, que será analisado nas próximas seções, representa a progressiva identificação do emprego como o centro das preocupações no que diz respeito à pobreza. Contudo, ao mesmo tempo, ele propicia a emergência de um conjunto novo de tensões que ainda hoje perpassam as chamadas políticas de combate à pobreza, e que dizem respeito, de um lado, a suspeições dirigidas às políticas assistenciais e a seus beneficiários, e de outro, à eficiência das estratégias públicas e ao próprio desempenho do mercado de trabalho.

A seção 2 tem como objetivo apresentar um panorama sobre a evolução e as principais características do sistema de proteção social no Canadá e no Quebec. Em um primeiro momento são apresentados os antecedentes históricos e o contexto atual das relações federativas, no que diz respeito às políticas de proteção social. Em seguida, são descritas as políticas operadas pelo governo federal e do Quebec e destacadas algumas de suas principais características.

A seção 3 busca descrever o sistema de garantia de renda voltado para a população idosa. Esse é um sistema complexo, que reagrupa diversos programas, instituições e regimes, e cuja responsabilidade recai principalmente na administração federal. Contudo, o governo do Quebec também atua neste campo, operando sua própria caixa de aposentadoria e pensões.

Seguindo a preocupação de apresentar de forma mais ampla o sistema de garantia de renda, a seção 4 apresenta os principais programas de transferências de renda para famílias com crianças, sejam eles de responsabilidade federal ou da província do Quebec. Esses programas, identificados como parte da política familiar, operam de forma integrada aos programas assistenciais de segurança de renda, e sua complementaridade tem sido acentuada nos últimos anos, como se procurará mostrar.

A seção 5 pretende apresentar os programas assistenciais que, no Quebec, são responsáveis pela garantia de um benefício financeiro destinado às pessoas adultas, com ou sem limitações à participação no mercado de trabalho. Será descrita, em um primeiro momento, a trajetória de desenvolvimento desses programas nos últimos 20 anos. Em seguida pretende-se apresentar alguns dados sobre os benefícios, a população beneficiária e seus impactos.

A seção 6 descreve a política de emprego que vem sendo desenvolvida no Quebec nos últimos anos. De fato, a integração dos benefícios assistenciais de garantia de renda com os serviços de inclusão no mercado de trabalho tem sido o eixo principal da política de proteção social no Quebec. Nessa seção pretende-se discutir essa estratégia de integração tendo em vista a centralidade dada às políticas de emprego. Serão apresentadas informações sobre a gestão e o desenho dessa política, assim como de seus principais programas e medidas.

Finalmente, a seção 7 apresenta as principais conclusões.

Cabe ainda registrar que as fontes dos dados apresentados neste trabalho são oficiais, e os valores monetários são, assim, expressos em dólar canadense. Para que o leitor possa ter uma referência mais próxima em termos da equivalência desses valores com o real, o texto apresenta, sempre que possível, a informação da taxa de câmbio

no período citado. Para a realização das conversões de dólares canadenses para real utilizou-se, como data de referência, o primeiro dia do mês analisado. A fonte utilizada para as conversões foi o *site* do Banco Central do Brasil (BCB), seção de taxas de câmbio, sistema de conversão de moedas.

Por fim, cabe lembrar que, além dos documentos oficiais e da bibliografia indicada, este trabalho teve como fonte privilegiada as visitas aos Centros Locais de Emprego – Centres Locaux d’Emploi (CLEs) – e as entrevistas com técnicos e responsáveis por programas e instituições que atuam na área.

## **2 SEGURIDADE SOCIAL NO CANADÁ: A ORGANIZAÇÃO DE UM MODELO FEDERALISTA**

### **2.1 A SEGURIDADE SOCIAL E A ESPECIFICIDADE CANADENSE**

Comparado a outros regimes de proteção social, o Canadá tem sido identificado com o regime liberal, ao lado de países como os Estados Unidos e a Austrália (ESPING-ANDERSEN, 1999).<sup>3</sup> Nesse grupo de países poderiam ser identificadas algumas características comuns, tais como: *a*) assistência social organizada a partir do critério da necessidade; *b*) transferências universais e/ou programas de seguro social baseados em valores modestos; *c*) benefícios atribuídos preferencialmente à população de baixa renda; e *d*) ação do Estado encorajando o mercado, seja via políticas de assistência e previdência, que mantêm apenas prestações mínimas, seja via subvenções a programas privados de proteção social. O resultado desse modelo seria a minimização do efeito de desmercadorização do Estado social. Nesse contexto, os programas de segurança de renda são entendidos como suplementares, devendo ser mobilizados somente quando os recursos da família e do mercado estiverem esgotados. São, por isso, identificados como “recurso de última instância”.

Contudo, a bibliografia sobre o tema também vem indicando a necessidade de olhar a experiência canadense de forma mais específica. Ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, o Canadá constituiu, ao longo de sua história, um conjunto amplo de instituições e políticas de proteção social. Implementando importantes programas nacionais em diversos campos da seguridade social, assim como um regime de direitos sociais cujos impactos na redução da pobreza têm se mostrado efetivos, a experiência canadense tem estimulado alguns autores a interpretar a trajetória desse país como intermediária entre o regime americano e o europeu.<sup>4</sup>

Outro aspecto a destacar no desenho da proteção social no Canadá refere-se à divisão de responsabilidades no modelo federativo nacional. As políticas de seguro social – previdência social e seguro-desemprego – estão sob responsabilidade do governo federal. Por sua vez, as políticas não contributivas de segurança de renda se dividem entre as assistenciais, cuja responsabilidade cabe às províncias, e as políticas de renda voltadas à velhice e à infância, de responsabilidade federal. Mas também há importantes iniciativas provinciais no que diz respeito às políticas de garantia de

---

3. Esping-Andersen (1999) define três tipos de Estado de Bem-estar Social. Além do liberal, identifica os modelos corporatistas e o social-democrata.

4. Ver, por exemplo, Guest (1995) e Morel (2002).



renda e de serviços às famílias, mesmo para os grupos de idosos e crianças. Este complexo arranjo faz com que o padrão de proteção social não seja igual em todo o território nacional. Os estudos que comparam as políticas de proteção social nas distintas províncias identificam significativas diferenças, em que pese poderem ser observadas, em larga medida, tendências comuns em termos de trajetória.<sup>5</sup>

## 2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A evolução histórica do sistema canadense de seguridade social foi profundamente influenciada pelo *Acte de l’Amerique du Nort Britanique* (AANB), de 1876, base sob a qual se organizou a união política das então províncias britânicas da América do Norte, dando origem ao primeiro governo canadense. Os esforços do AANB voltaram-se à consolidação de um sistema federativo dotado de um governo central forte.<sup>6</sup> Concentraram-se nessa esfera de governo aquelas prerrogativas consideradas mais relevantes, tais como a defesa nacional, o direito criminal, a legislação comercial, financeira e monetária, o transporte e as comunicações, entre outros. A esfera federal concentrou também as prerrogativas de taxação das mais importantes fontes fiscais, cabendo às províncias fontes limitadas de tributação. Nesse modelo federativo, as províncias receberam atribuições específicas em campos considerados de menor importância, sendo que a elas foi delegado o direito exclusivo de legislar nos domínios da saúde e da assistência social. Segundo Guest (1995), este desenho federativo foi um dos fatores de atraso na montagem de um sistema nacional de seguridade social:

O impasse resultante desta divergência entre responsabilidade federativa e capacidade financeira explica em parte o atraso observado no estabelecimento de um indispensável sistema de seguridade social no Canadá. Na medida em que o debate constitucional se desenvolvia, toda a trajetória legislativa em matéria de assistência social dependia de um dos três fatores seguintes: um governo provincial manifestando vontade de implementar tais medidas e tendo recursos financeiros para fazê-lo; uma emenda ao AANB permitindo ao governo federal intervir em um domínio de competências reservado às províncias; ou a implementação de estratégias que dessem ao governo federal a possibilidade de conceder um apoio financeiro sem que, contudo, parecesse uma violação aos fundamentos do AANB (GUEST, 1995, p. 22).

Contudo, com as transformações sociais e econômicas provocadas ou aceleradas pelo processo de industrialização, assim como pelo esforço de mobilização nacional que acompanhou a participação do país na Segunda Grande Guerra, o Canadá se confrontou com o desafio de organizar sua seguridade social. Na primeira metade dos anos 1940 observou-se o aparecimento de importantes políticas sociais seguidas pela apresentação, no debate público, de propostas de constituição de um sistema nacional de seguridade social. Em 1940, foi criado o seguro-desemprego (*Assurance-Chômage*) após a adoção de uma emenda constitucional autorizando o governo federal a legislar sob esse tema. Quatro anos depois nasce a política de prestações familiares de cunho

---

5. Uma vasta bibliografia vem apontando convergências nas mudanças ocorridas após os anos 1980 nas políticas de assistência social, tanto na esfera federal como das províncias: priorização do desenvolvimento da empregabilidade, a exigência de um rápido retorno ao mercado de trabalho e a introdução de contrapartidas. Ver, a respeito, Morel (2002).

6. A centralização almejada na época visava evitar os erros e excessos identificados no sistema federalista americano e que pareciam, aos olhos da elite política canadense, responsáveis pela eclosão da guerra civil naquele país (GUEST, 1995, p. 20).



universal, criada na esteira do programa de Allocations Familiaes que beneficiou, durante a guerra, as famílias dos soldados canadenses. O novo programa instituiu prestações a todas as crianças com menos de 16 anos, independente de qualquer teto de renda.

Em que pese a sucessão de propostas apresentadas no período pós-guerra, somente na década de 1950 serão votadas novas leis sociais. Em 1952 é criado o Programa Segurança da Velhice – Programme de la Sécurité de la Vieillesse (PSV) –, administrado e financiado pelo governo federal, visando garantir uma renda universal a todos os idosos de 70 anos ou mais. Ele será completado posteriormente pela legislação referente ao seguro social, que institui a aposentadoria contributiva obrigatória, assim como pela criação do suplemento de renda para a população idosa. Em 1956, nasce o Programa de Assistência aos Desempregados (Assistance-Chômage), beneficiando a PIA desempregada que não tinha direito ao seguro-desemprego. Apesar de contar com financiamento federal para 50% dos custos, a responsabilidade por esse programa era das províncias que detinham inclusive a liberdade para fixar o valor dos benefícios (GUEST, 1995, p. 205). O Programa de Assistência aos Desempregados dará origem, nas décadas seguintes, a um amplo conjunto de medidas no campo da assistência social visando atender a população pobre sem trabalho e, posteriormente, mesmo trabalhadora.<sup>7</sup> Por fim, cabe lembrar que em 1957 o Canadá instituiu o seguro-hospitalização (L'Assurance Hospitalisation) e serviços de atendimento médico (Services Diagnostiques), de cobertura universal a todos os cidadãos, com compromisso de financiamento federal para 50% dos custos. O modelo de financiamento para a saúde adotado pelas províncias não foi uniforme. Dividiu-se entre orçamento geral, cotizações e taxas cobradas aos pacientes. Ao longo do tempo, contudo, impôs-se em todo o país o financiamento público de base orçamentária aos serviços de saúde.

Os anos 1960 assistiram à criação do sistema contributivo de aposentadorias no Canadá, que instituiu o direito a pensões por aposentadoria, invalidez e para sobreviventes. Ao contrário do PSV, o seguro social pretendia garantir uma renda que guardasse referência com o padrão de vida do indivíduo quando este se retirasse da vida ativa. Para os idosos de baixa renda que não contassem ou que contassem, em valor reduzido, com o aporte de recursos advindos do sistema contributivo, foi criado um programa de suplemento de renda.<sup>8</sup> A década de 1960 assistiu ainda a uma expressiva expansão das ações sob responsabilidade das províncias devido a uma efetiva política federal de incentivos no campo da assistência social operada por meio de um amplo programa de financiamento federal, assumindo 50% dos gastos nessa área.

O padrão de divisão de responsabilidades entre as esferas de governo que se organiza até a década de 1970 traduz um peso expressivo do governo federal no desenho do sistema de seguridade social. Apesar da significativa autonomia das províncias face, em especial, aos programas de assistência social, programas instituídos com regras nacionais e sob incentivo financeiro federal permitiram a constituição da oferta de um “mínimo social” a todo o cidadão canadense. Contudo, pressionado, de

---

7. Os programas aqui citados serão resgatados nas seções seguintes.

8. O conjunto de programas que compõe o sistema previdenciário do Canadá será apresentado na seção 3.

um lado, por restrições orçamentárias observadas a partir de meados dessa década e, de outro, pela crescente demanda de autonomia por parte das províncias, passa a se delinear, a partir dos anos 1980, uma trajetória distinta. As mudanças ganham ímpeto com o fortalecimento de uma “concepção residual” que, se espelhando nas experiências em curso na Inglaterra e nos Estados Unidos, reforçou as demandas de crescimento da participação privada no campo social e, em especial, nos serviços de saúde e de assistência social (GUEST, 1995, p. 321).

Nesse sentido, o período que se estende de 1975 a 1995 tem sido caracterizado por alguns autores como de “desengajamento” do Estado diante da garantia de bem-estar. Analisando quatro iniciativas federais no campo da segurança de renda – os programas de garantia de renda aos idosos (Pensions Vieillesse), assistência social (Regimes d’Assistance Publique), seguro-desemprego (Assurance-Chômage) e prestações familiares (Prestations Financières pour Enfants) – Bernier (2003) identifica esse período como de retração, ao contrário do período anterior, caracterizado como de expansão do Estado de Bem-estar. O impacto das reformas realizadas, em especial junto ao Programa Seguro-Desemprego, repercute nas políticas de assistência social e de inclusão no mercado de trabalho, como será mostrado no decorrer do trabalho. Essas últimas ganham importância e ampliam significativamente sua cobertura, especialmente entre os anos de 1985 e 1995 (DUFOUR; BOISMENU; NOEL, 2003).

Iniciativas federais visando limitar as transferências de recursos em direção às províncias consolidaram uma nova reforma, instituindo, em 1996, um novo mecanismo de financiamento, a Transferência Canadense em Matéria de Saúde e Programas Sociais – Transfert Canadien en Matière de Santé et de Programmes Sociaux (TCSPS). A TCSPS representa um mecanismo único de repasse de recursos federais para o financiamento das áreas de saúde, educação e assistência social. As consequências desta reforma foram importantes, em especial pelo fato de terem provocado uma significativa redução das transferências para as províncias (DUFOUR; BOISMENU; NOEL, 2003). Em consequência, várias províncias reviram e limitaram seus programas de assistência social, alterando, mais uma vez, o formato da proteção social.

Neste contexto de instabilidade, a década de 1990 foi marcada pela busca de um novo pacto federativo no que se refere às políticas sociais. Em que pese existirem importantes diferenças nas posições das províncias,<sup>9</sup> tal processo dá origem a negociações que se concluem em 1999 com a assinatura do Acordo Geral sobre a União Social – Entente-Cadre sur l’Union Sociale (ECUS). Tal acordo representou um compromisso entre diferentes posições, mas não conseguiu satisfazer o Quebec, que se manteve à margem quando da assinatura do acordo. Apesar das negociações não terem representado um avanço expressivo na clarificação das responsabilidades das duas esferas de governo no campo social, o ECUS significou um reengajamento

---

9. Algumas províncias propuseram a organização de um sistema minimalista, organizado independente de qualquer contribuição do governo central e baseado não em normas federais, mas em normas consensuadas pelas próprias províncias. Outro grupo, receando as restrições que se imporiam em decorrência da ausência de participação do governo federal, limita suas demandas à garantia da predominância das províncias na determinação do novo sistema. Finalmente, o governo da província do Quebec pretendia recuperar integralmente suas prerrogativas no campo social. A respeito desse processo, ver Thérêt (2002).

federal no financiamento do sistema de saúde e provocou a criação de um novo programa, a Prestação Nacional para Crianças – Prestation Nationale pour Enfants (PNE). O acordo esvazia um projeto federativo “confederalista” sustentado por alguns atores políticos e reforça um padrão de sistema federativo onde o governo federal manteve-se fortalecido, assim como as políticas sociais de caráter nacional (THÉRET, 2002).

Mesmo com tais avanços, a discussão sobre as responsabilidades do governo federal e das províncias perante as políticas sociais continua a ser objeto de intenso debate no país, tanto no que se refere à partilha dos recursos federais como a iniciativas e gastos federais nos campos sociais de competência das províncias – educação, saúde, assistência social e política familiar. Um indicador de tal preocupação pode ser percebido pela criação, em dezembro de 2003, do Conselho da Federação. A nova instituição, de caráter permanente, agrupa os chefes de governo (os primeiros ministros) das 10 províncias e dos 3 territórios canadenses. Essa iniciativa procurou reafirmar a centralidade das províncias no seio da federação canadense<sup>10</sup> e estabelecer um novo padrão de relacionamento com o poder federal, além de reforçar a intervenção em seus campos de competência. Entretanto, ainda parece cedo para avaliar seu impacto sobre o desenho do sistema de proteção social canadense.

Nesse período recente, as relações entre o governo federal e os governos provinciais têm dado espaço ao estabelecimento de acordos bilaterais. Tanto no caso da política de família como das políticas de assistência social e de inserção no mercado de trabalho, os acordos bilaterais têm possibilitado a captação de recursos federais para as políticas sociais das províncias, ao mesmo tempo em que reforça a autonomia local no desenho e gestão dos programas. Nesse contexto, o Quebec tem avançado na consolidação de um modelo específico de proteção social. Assentado numa ampla legitimidade da intervenção do Estado no campo social, a proteção social ali desenvolvida se caracteriza não apenas por maior oferta de serviços públicos como por ampla cobertura e por maior generosidade em termos dos benefícios concedidos.

### 2.3 A PROTEÇÃO SOCIAL NO QUEBEC

O sistema de proteção social que atualmente cobre a população do Quebec é constituído por um complexo conjunto de iniciativas sob responsabilidade do governo federal e da própria província. Como foi mostrado, o governo federal é responsável pelas políticas de garantia de renda para as pessoas idosas e as famílias com crianças, assim como pelo seguro-desemprego, além de ter a competência de regulamentação da previdência social. Ao governo da província cabe a responsabilidade no campo da assistência social e da garantia de renda aos adultos em idade ativa, além da responsabilidade pelas políticas de inserção no mercado de trabalho – que contam com o cofinanciamento federal para o atendimento dos beneficiários do seguro-desemprego – e de combate à pobreza e à exclusão social.<sup>11</sup>

---

10. Diferentemente do Brasil, onde estados e municípios são reconhecidos como entes federados autônomos, no federalismo canadense são reconhecidas apenas duas ordens de governo com estatuto de autonomia e domínio próprio de competências e responsabilidades: as esferas federal e provincial.

11. Em que pese sua importância, a política de combate à pobreza e à exclusão social desenvolvida no Quebec não será objeto desse relatório.

Grande parte dos programas de proteção social implementados pelo governo do Quebec está vinculada ao Ministério do Emprego e da Solidariedade Social – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale (MESS) –, que tem como missão tanto a promoção do emprego como a implementação de programas de garantia de renda para as pessoas em situação de necessidade. Desde 2002, com a aprovação da Lei nº 112, o ministério passou também a responder por novas responsabilidades, entre elas a coordenação do Plano de Ação Governamental em Matéria de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social, adotado em 2004.

No âmbito da política de inserção no trabalho, o ministério tem como meta a promoção do emprego e atua nos campos do desenvolvimento da mão de obra, formação profissional e melhoria do funcionamento do mercado de trabalho, buscando assegurar melhor equilíbrio entre a oferta e a demanda. A gama de serviços nesse campo é bastante ampla, como será visto, e mobiliza não apenas os centros públicos de atendimento, como também uma vasta rede de entidades parceiras que operam no atendimento especializado, voltado principalmente para públicos específicos: jovens, pessoas com deficiência, idosos ou pessoas com dificuldades específicas de integração social.

Quanto à transferência de renda, o MESS administra o sistema de garantia de renda, conhecido como “sistema de ajuda social”, que tem como objetivo a manutenção da renda para as famílias em situação de pobreza. O público atendido é formado por pessoas em situações sociais distintas: indivíduos considerados aptos ao emprego, pessoas com limitações severas ou temporárias para participar do mercado de trabalho, além de famílias de trabalhadores de baixa renda. Cada um desses grupos é objeto de distintos programas, como será detalhado posteriormente.

Visando cumprir sua missão, o MESS é dotado de uma estrutura complexa, onde se destaca a Diretoria Geral de Políticas, que conta com três subdiretorias: a de políticas de solidariedade social, a de políticas de emprego e a de pesquisa, avaliação e estatística.<sup>12</sup> Ao MESS está também vinculada a agência Emploi-Québec, responsável pela elaboração e operação da política de emprego e de segurança de renda,<sup>13</sup> e o Regime de Rendas do Quebec – Régie des Rentes du Québec (RRQ) –, que opera o sistema público contributivo da previdência social naquela província. O ministério detém ainda dois organismos consultativos, o Comitê Consultativo de Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social – Comité Consultatif de Lutte Contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (CCLP) – e a Comissão de Parceiros do Mercado de Trabalho. Ao MESS estão, por fim, vinculados os 154 CLEs, ligados à agência Emploi-Québec.

A descrição dos programas, medidas e leis que organizam as políticas de emprego e solidariedade social, assim como o esforço de integração desse conjunto de políticas,

---

12. O MESS contava ainda, no primeiro semestre de 2007, com duas diretorias: a Direction Générale des Affaires Gouvernementales et des Relations avec les Citoyens, responsável, entre outros, pelos serviços de recebimento de informação e de reclamações: a comunicação social, e as relações canadenses e internacionais; e a Direction Générale des Services à la Gestion, a qual cabem as tarefas de planejamento e controle orçamentário e financeiro do ministério; de apoio à gestão; e de tecnologias de informação.

13. Até o final de 2005, as políticas de segurança de renda e de promoção do emprego eram operadas por duas distintas agências que, entretanto, ofertavam seus serviços nas unidades dos CLEs. A partir daquela data a agência Emploi-Québec incorporou também a operação das políticas de segurança de renda.

será o objeto das próximas seções.<sup>14</sup> Contudo, antes de passar para essa etapa, cabe chamar a atenção para algumas características que marcam o desenvolvimento da política de proteção social no Quebec.

Um primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à centralidade das políticas de inserção ao mercado de trabalho no contexto da evolução recente da política social.<sup>15</sup> Como destacam Ulysse e Lesemann (2004, p. 1), no Quebec tanto governo como sociedade civil “se mobilizaram em torno do objetivo de inserção dos indivíduos no emprego, que é percebido não só como um mecanismo de redistribuição de renda como também um dos campos de exercício da cidadania”. Tal centralidade repercute em vários aspectos da política social, entre eles, no já citado esforço de integração das ações voltadas para a inclusão no mercado de trabalho, para a segurança de renda e para o enfrentamento do desemprego.

Uma segunda característica importante se refere à presença marcante dos chamados “organismos comunitários autônomos” e ao expressivo papel exercido pela economia solidária (ou economia social), suas empresas e organismos, no campo das políticas sociais no Quebec. Tais instituições se destacam em vários setores, como, por exemplo, microempresas que ofertam serviços de atendimento nos campos da saúde, cuidados pessoais ou guarda de crianças, empresas que executam ações de formação profissional e de inserção no mercado de trabalho, além de cooperativas de trabalho ou grupos de produção, entre outros. O MESS contava, em 2007, com a parceria de mais de 450 organismos comunitários e empresas da economia solidária, atuando principalmente na prestação de serviços de formação e inserção produtiva. A promoção de parcerias negociadas nesses campos tem permitido a mobilização de *expertises* variadas e a ampliação dos espaços e iniciativas, dinamizando a intervenção pública no enfrentamento à vulnerabilidade, à pobreza e à exclusão social.<sup>16</sup>

Uma terceira e última característica que deve ser ressaltada diz respeito à forte presença de grupos de defesa de direitos,<sup>17</sup> atuando ativamente no debate político e social, refletindo a compreensão de que a inserção social e a luta contra a pobreza é um desafio da sociedade. Organizações como o Coletivo por um Quebec sem Pobreza (Collectif pour un Québec sans Pauvreté), a Frente Comum de Pessoas Beneficiárias da Assistência Social do Quebec (Front Commun des Personnes Assistées Sociales du Québec) ou a Federação de Mulheres do Quebec (Fédération des Femmes du Québec), além de grupos e associações de defesa de direitos sociais, organizações sindicais e trabalhistas, grupos de defesa de direitos da criança, entre

---

14. Foi a partir de 1981 que o governo integrou em um mesmo ministério as políticas de inserção ao mercado de trabalho e de segurança de renda.

15. A importância crescente dessas políticas e sua associação a programas de transferência de renda nos países da Europa e da América do Norte têm sido destacadas pela literatura. Ver a respeito Dufour, Boismenu e Noel (2003).

16. Cabe destacar, como enfatiza White, que no Quebec a evolução dos organismos comunitários se fez de forma distinta do modelo filantrópico de caráter individual. Tendo como origem o “ativismo comunitário dos anos 1960”, o modelo desenvolvido no Quebec se assenta sobre uma reafirmação da responsabilidade coletiva e “é caracterizado por uma influência contínua dos movimentos comunitários sobre o governo e vice-versa” (WHITE, 2001). Os organismos comunitários estão organizados em redes que os agrupam por setor de atividade e por território, participam de vários espaços de negociação com o governo, sendo amplamente financiados pelo poder público.

17. Sobre a organização da sociedade civil no Quebec no campo da defesa de direitos como no da prestação de serviços, ver White (2001).

outros, têm atuado de forma variada e muitas vezes coordenada. Organizando eventos (marchas, colóquios, encontros, campanhas, entre outros), elaborando propostas e participando de instâncias colegiadas, como o CCLP, os grupos de defesa de direitos têm assegurado a continuidade e atualidade desse debate e da mobilização social que o acompanha.

Por fim, cabe lembrar que, nos últimos anos, o Quebec enfrenta um importante debate sobre a adequação de seu sistema de proteção social e suas perspectivas futuras. A crítica ao tamanho da intervenção do Estado é acompanhada pela denúncia de elevada carga tributária, assim como da ineficiência dos serviços públicos. Contudo, paralelamente, os defensores do Estado Social reafirmam a importância da meta de ampliação do bem-estar social e de maior equidade e solidariedade como valores políticos e como pressupostos para o fortalecimento da coesão social. Essa tensão que vem marcando o cenário social e político e sua evolução desenhará o contorno futuro do “modelo *québécois*” no campo social.

### 3 SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA PARA A POPULAÇÃO IDOSA

No Canadá, a garantia de renda para a população idosa é efetivada por um sistema complexo, que reúne diferentes programas, instituições e regimes, cuja responsabilidade está, em grande parte, nas mãos da esfera federal de governo. Esta seção tem por objetivo descrever os pilares contributivos e não contributivos, apresentando suas características principais, assim como informações sobre sua cobertura e benefícios.

#### 3.1 OS PILARES DA POLÍTICA

O sistema de garantia de renda para a população idosa no Canadá é, como já foi citado, preponderantemente de responsabilidade federal, congregando programas de natureza contributiva e não contributiva. Constitui-se em um modelo que agrega três diferentes pilares, como pode ser visto no quadro a seguir.

QUADRO 1  
**Sistema canadense de renda na aposentadoria**

III	Regimes privados de aposentadorias
II	Regimes públicos de aposentadorias: Regime de Pensões do Canadá e Regime de Rendas do Quebec
I	Regime público de assistência: Programa de Segurança da Velhice

Fonte: RRQ (2004).

O primeiro pilar representa a base do sistema de aposentadoria do Canadá e é composto pelo PSV. De natureza não contributiva, ele é responsável pelo pagamento de uma prestação assistencial a todo cidadão canadense a partir dos 65 anos de idade. O governo federal, por intermédio do Ministério de Recursos Humanos e do Desenvolvimento Social – Ministère de Ressources Humaines et du Développement Social du Canadá (RHDSC) –, é responsável pelo programa. O segundo pilar é formado pelo sistema contributivo de previdência social. Ele é composto pelo Regime de Pensões do Canadá – Régime de Pensions du Canadá (RPC), – que administra o



sistema de aposentadorias contributivas em todo o país, com exceção da província do Quebec, que tem o seu próprio regime, o RRQ. Por fim, o terceiro pilar, de caráter não obrigatório, é constituído pelos regimes privados de aposentadoria e pensões, sob normatização e fiscalização federal e provincial. A seguir serão examinados cada um destes regimes.

### 3.2 PRESTAÇÕES NÃO CONTRIBUTIVAS: A BASE DO SISTEMA

O PSV pode ser considerado a primeira política de seguridade social do Canadá. Criado em 1952, o PSV opera duas diferentes prestações: a pensão de base – (PSV), de cobertura universal, e o Suplemento de Renda Garantida (SRG), voltado aos idosos com menos recursos e condicionado à comprovação de renda.<sup>18</sup> Ambas as prestações assistenciais são financiadas por fontes fiscais e sofrem reajustes a cada três meses, visando acompanhar o aumento do custo de vida.

A pensão de base do PSV garante o pagamento de uma prestação mensal uniforme a todos os idosos de 65 anos ou mais residentes no Canadá<sup>19</sup> e beneficiava, em março de 2007, 4,3 milhões de pessoas. Em que pese o pagamento da pensão de base ter caráter universal, desde 1989 os beneficiários de maior renda devolvem ao Estado, por meio do sistema tributário, parte ou mesmo a integralidade desta prestação.<sup>20</sup> Contudo, 93% da população canadense de mais de 65 anos recebiam, em 2002, a pensão integral do PSV (ISQ, 2005). Os valores máximo e médio da pensão de base do PSV em 2007 são apresentados na tabela 1.

TABELA 1  
**Valor máximo e médio da pensão de base do Programa de Segurança da Velhice – junho de 2007**  
 (Valores em dólar canadense)<sup>a</sup>

Pensão de base do PSV	Valor mensal máximo	Valor médio (março de 2007) <sup>b</sup>
Todos os beneficiários	497,83	466,88

Fonte: RHDSC (2007).

<sup>a</sup> Em junho de 2007, \$ 1 = R\$ 1,79.

<sup>b</sup> Em março de 2007, \$ 1 = R\$ 1,81.

O SRG foi criado em 1967 e opera um benefício adicional aos beneficiários do PSV que mantém um baixo nível de renda. Dessa forma, o SRG, que em março de 2007 beneficiava 1,6 milhão de pessoas, assegura a todos os idosos de baixa renda o acesso a uma prestação suplementar, adicional à pensão de base do PSV. O valor do teto de renda que limita o acesso ao SRG varia em função do estado civil do

18. O PSV disponibiliza ainda outros dois tipos de prestações visando atender a população de baixa renda com idade entre 60 e 64 anos. Elas beneficiam pessoas na viuvez ou cujo cônjuge é beneficiário da pensão de base do PSV e da SRG. Devido a sua baixa cobertura (92 mil em todo o Canadá no ano de 2003), tais prestações não serão tratadas neste trabalho.

19. A pensão de base beneficia cidadãos canadenses ou migrantes legais no Canadá que ali residam por pelo menos 40 anos após terem completado 18 anos. Aqueles que detêm tempo menor de residência têm direito à pensão parcial, em função do número de anos como residentes.

20. Os idosos que contam, em julho de 2007, com uma renda líquida anual *per capita* superior a \$ 63.511,00 devem reembolsar parte do valor da pensão. Atingida a renda *per capita* de \$ 103.101,00, o SV passa a ser integralmente reembolsado. Os montantes a serem reembolsados podem ser deduzidos das prestações mensais antes que elas sejam pagas. Em julho de 2007, \$ 1 equivalia a R\$ 1,81.

beneficiário, como indicado na tabela 2. Somente as pessoas sem nenhuma outra fonte de renda têm acesso ao valor máximo do SRG. As demais receberão prestações em valores complementares calculados pela diferença entre a renda comprovada e a renda máxima anual para ter acesso ao benefício. Deste modo o valor máximo de renda que permite o acesso ao programa funciona, na prática, como a renda mínima que deve ser garantida pelo governo.

TABELA 2  
**Renda máxima anual para acesso e valor máximo e médio mensal do benefício do Suplemento de Renda Garantida – junho de 2007**  
 (Valores em dólar canadense)<sup>a</sup>

SRG	Renda anual familiar máxima para ter acesso ao SRG <sup>b</sup>	Valor mensal máximo do SRG	Valor médio do SRG (março de 2007) <sup>c</sup>
Pessoa só	15.096	628,36	436,16
Cônjuge de um não beneficiário	36.192	628,36	413,26
Cônjuge de um beneficiário	19.920	414,96	272,34

Fonte: RHDSC (2007).

<sup>a</sup> Em junho de 2007, \$ 1 = R\$ 1,79.

<sup>b</sup> A pensão do PSV não é computada no cálculo da renda para fins de acesso ao SRG.

<sup>c</sup> Em março de 2007, \$ 1 = R\$ 1,81.

Ao contrário da pensão de base (PSV), o SRG é uma prestação não submetida ao imposto de renda. Sua demanda deve ser renovada todos os anos e o montante do benefício mensal variará em função das alterações havidas na renda do beneficiário ou em seu estado civil.

As duas prestações de natureza não contributiva visam, assim, garantir uma renda mínima a todos os idosos residentes no Canadá, independente de sua inserção presente ou passada no mercado de trabalho. De fato, podem ter acesso às prestações do PSV tanto idosos com mais de 65 anos que ainda trabalhem como aqueles que nunca trabalharam. Sua vinculação com o sistema de impostos garante seu caráter progressivo, reforçando que este seja um instrumento efetivo na política de distribuição de renda.

### 3.3 PRESTAÇÃO CONTRIBUTIVA: OS REGIMES DE APOSENTADORIA

O RPC é um regime obrigatório de seguro social que visa a proteção dos trabalhadores dos riscos sociais de velhice, invalidez ou morte. Criado em 1966, este regime contributivo não recebe recursos financeiros do Estado, sendo financiado por cotizações a partes iguais de empregados e empregadores<sup>21</sup> e gerido por um modelo crescentemente marcado pela capitalização.<sup>22</sup> Sua administração é de responsabilidade do governo federal e ele cobre a população economicamente ativa (PEA) em todo o país, com exceção do Quebec. Contudo, em que pese a província do Quebec administrar de modo autônomo o seu regime público contributivo, o RRQ opera de

21. Os trabalhadores autônomos também estão incluídos, cotizando como empregados e empregadores. Sobre o método de cálculo das cotizações e das aposentadorias, ver ISQ (2005).

22. Ver a respeito, Canadá (2007a). Os fundos do RPC são geridos de forma independente pelo Office d'investissement du RPC, órgão criado em 1997.



modo integrado com o RPC, distribuindo prestações equivalentes e sob regras similares das que organizam o seguro social federal. Os dois regimes contributivos cobrem a quase totalidade da PEA no Canadá.

Para o RPC e o RRQ cotizam os trabalhadores de 18 a 70 anos, assalariados e autônomos, cuja renda anual do trabalho seja superior a \$ 3.500.<sup>23</sup> O valor das prestações recebidas depende do número de anos e do valor das contribuições efetuadas pelo trabalhador e são submetidas ao imposto de renda. No período 2005-2006, 70% das prestações pagas pelos dois regimes se referiam a pensões de aposentadoria, enquanto as prestações de invalidez representavam 14% e as pensões de viuvez e morte, 16% das prestações pagas (CANADÁ, 2007a).

A proteção aos riscos sociais oferecida pelo seguro público de aposentadoria pode ser considerada uma proteção básica. De fato, o regime obrigatório de seguro social no Canadá tem como objetivo garantir, em média, uma substituição de 25% da renda média do salário. Esta proteção limitada se justifica pelo fato de o seguro social representar apenas um dos três pilares que compõem o sistema de segurança financeira na aposentadoria.

A aposentadoria contributiva visa cobrir a população de 65 anos ou mais. Contudo a demanda de aposentadoria pelo RPC e o RRQ pode ser feita a partir dos 60 anos de idade, aplicando-se uma redução atuarial de 0,5% por cada mês que separa o início do benefício do mês que o demandante completará 65 anos. Mesmo com essa regra restritiva, na faixa de idade entre 60 e 64 anos, 49% das pessoas no Quebec se declaravam, em 2001, aposentadas; deste conjunto de aposentados, 86% se beneficiavam de pensões dos regimes públicos e 48% também contavam com pensões de planos privados de aposentadorias. No Canadá esses números eram, respectivamente, de 45%, 80% e 52% (CARBONNEAU; FUGÈRE, 2006, p. 46).

### 3.4 OS REGIMES PRIVADOS

Os regimes privados de aposentadoria têm a tarefa de completar os recursos disponíveis para o trabalhador aposentado, reduzindo a diferença entre as rendas garantidas pelos pilares públicos e o nível de renda anterior. São praticamente dois os tipos de regimes privados de aposentadoria: os Regimes Complementares de Aposentadoria – Régimes Complementaires de Retraite (RCR) e os Regimes Cadastrados de Poupança-Aposentadoria – Régimes Enregistrés d'Épargne Retraite (REER) –, ambos de caráter optativo, integralmente capitalizados, cuja adesão é encorajada pelos governos que beneficiam esses dois regimes com vantagens fiscais.

Os RCRs são regidos por lei e se caracterizam por contarem com a contribuição permanente do empregador, seja ele do setor privado, público municipal ou semipúblico. Tais regimes são geralmente criados pelas empresas, podendo cobrir toda a empresa ou uma categoria profissional. Existem vários tipos de RCR. Esses regimes, segundo a constituição canadense, estão sob competência das províncias, sendo registrados e fiscalizados pelo poder público.<sup>24</sup> Alguns são mantidos exclusivamente pela

---

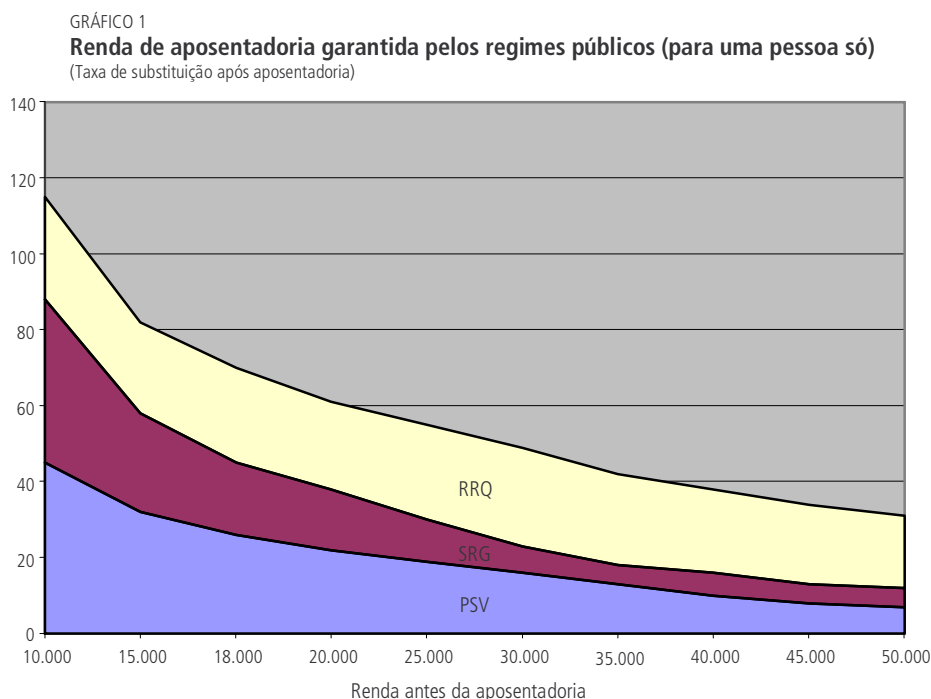
23. Valor em dólares canadenses equivalentes, em julho de 2007, a R\$ 6.335.

24. Existem no Canadá 10 leis sobre estes regimes, sendo 1 nacional e 9 provinciais. Ver, a respeito, ISQ (2005).

contribuição dos empregadores, enquanto em outros os empregados também cotizam. Há aqueles regimes que garantem uma renda prefixada (regimes de prestação determinada) e aqueles que não dão tal garantia (regimes de cotização determinada), ficando na dependência do rendimento dos recursos cotizados. Há ainda os regimes mistos, que combinam características dos dois tipos. Os REERs, por sua vez, são sistemas individuais de poupança. Isentos de impostos, são geralmente geridos por estabelecimentos financeiros, sendo também possível instituir REERs autogeridos. Cabe observar que 40% dos trabalhadores remunerados no Canadá participavam em 2000 de algum regime privado fiscalizado pelo poder público.

### 3.5 EVOLUÇÃO DA COBERTURA DOS PROGRAMAS DE GARANTIA DE RENDA PARA A POPULAÇÃO IDOSA

O sistema de segurança financeira na velhice repousa, assim, sobre três pilares fundamentais: os dois primeiros públicos e o terceiro, privado. Os dois primeiros pilares são responsáveis por repor apenas parte da renda que era adquirida pelo trabalhador no momento anterior à aposentadoria, mas sua capacidade de reposição é inversamente proporcional ao nível de renda advinda do trabalho. O seu caráter progressivo pode ser observado no gráfico 1.



Considerando que o salário médio anual do trabalhador era, no ano de 2000, de cerca de \$ 35.000,<sup>25</sup> observa-se pelo gráfico que, para esta faixa, a reposição da renda do trabalho pelos pilares públicos não contributivos (PSV e SRG) e contributivo (RRQ) era de cerca de 45%. A substituição de renda operada por estes programas é progressivamente maior na medida em que decresce a renda oriunda do trabalho

25. Em julho de 2000, \$ 1 dólar equivalia a R\$ 1,21.

antes da aposentadoria. De fato, tanto o PSV e o SRG como o próprio seguro social obrigatório (RRQ) têm um alto efeito de manutenção da renda dos segmentos de menor renda. No sentido inverso, ou seja, para as faixas de maior renda, a reposição efetuada pelos programas públicos é progressivamente menor. A distância entre a renda de aposentadoria garantida pelos pilares públicos e a renda do trabalho anteriormente obtida deve ser garantida por meio dos regimes privados de aposentadoria.

A cobertura dos programas PSV, SRG e RPC/RRQ é apresentada na tabela 3, que mostra a evolução do número de beneficiários nos últimos 20 anos. Chama a atenção o fato de que, em 2001-2002, a quase totalidade dos beneficiários do PSV também era beneficiária do regime contributivo de aposentadoria, quadro bastante diverso do observado 20 anos antes, tanto para o Canadá como para o Quebec. O significativo crescimento da população beneficiária da pensão de aposentadoria reflete o efetivo aumento da filiação da PEA nos regimes contributivos instituídos em 1966.

TABELA 3

**Evolução do número médio mensal de beneficiários dos programas PSV, SRG e pensão de aposentadoria – 1981-1982 e 2001-2002**

	1981-1982			2001-2002		
	PSV	SRG	Aposentadoria	PSV	SRG	Aposentadoria
Canadá	2.342.480	1.234.823	1.124.148	3.869.320	1.362.038	3.741.241
Quebec	570.221	359.966	254.712	954.563	444.827	974.477

Fonte: Canadá (2006a).

Ao lado da ampliação da cobertura, ao longo dos anos 1980 e 1990, observaram-se o aumento da renda da população idosa e uma mudança do peso das diferentes fontes de renda dessa população (ver tabela 4), refletindo as mudanças no sistema de seguridade social. Como mostra o estudo de Carbonneau e Fugère (2006) sobre o Quebec, o crescimento da participação dos regimes contributivos público (RPC e RRQ) e privado no conjunto das rendas dos idosos no Quebec foi acompanhado pela redução da participação das prestações de natureza assistencial, o PSV e o SRG.

TABELA 4

**Fontes de renda e renda média de pessoas idosas (65 anos ou mais) no Quebec – 1981 e 2001**

(Valores em dólar canadense)<sup>a</sup>

Fonte de renda	1981 Total (%)	2001 Total (%)
PSV	30	25
SRG	12	7
RRQ	11	21
Regimes privados de aposentadoria	12	29
Rendas de investimentos	20	11
Rendas de trabalho	12	4
Outras rendas	3	4
Renda média	\$ 8.114	\$ 20.558
Renda média em \$ constantes de 2001	\$ 16.035	\$ 20.558

Fonte: Carbonneau e Fugère (2006).

<sup>a</sup> Em julho de 2001, \$ 1 = R\$ 1,5.

Contudo, cabe lembrar que alguns autores interpretam tal movimento como um retrocesso no sistema de proteção social canadense. Bernier (2003), por exemplo, aponta para uma tendência da queda do benefício de base do PSV, acompanhada de melhoria do SRG, o que estaria significando o afastamento do PSV do princípio de universalidade que o caracterizava, marcando-o de um caráter progressivamente residual, dirigido aos segmentos de mais baixa renda.

## 4 SISTEMA DE GARANTIA DE RENDA PARA CRIANÇAS E FAMÍLIAS

O Canadá e suas províncias executam um amplo e importante sistema de transferências de renda para famílias com crianças, cujas origens se encontram em 1944, com a criação das prestações familiares (Allocations Familiales). Segundo Guest (1995), este programa teve suas raízes estabelecidas durante a guerra, quando o Comitê des Allocations Familiales chegou a emitir 600 mil cheques mensais de prestações a esposas e filhos dos soldados canadenses. Paralelamente, ele também se inspirou nas iniciativas desenvolvidas pelas províncias, que implementavam programas de apoio a grupos específicos em situação de carência, como mães em situação de pobreza ou desempregados não beneficiários do seguro-desemprego. Também influiu a favor da criação deste programa o fato de que, desde 1918, vigorava uma redução no imposto de renda para famílias com crianças que, contudo, em nada beneficiava as famílias cuja baixa renda as mantinha abaixo do piso de tributação.<sup>26</sup>

O programa aprovado em 1944 tinha um caráter universal e instituía prestações a todas as crianças com menos de 16 anos independente de qualquer teto de renda e sob a condição de que elas fossem à escola. O valor da prestação dependia da idade e do número de crianças na família. O questionamento sobre a existência de competência federal para implementar uma intervenção nesse campo foi respondido com o argumento de que os cidadãos não eram obrigados a cotizar para seu financiamento ou a se beneficiar do programa: deveriam demandar o benefício caso tivessem interesse (GUEST, 1995, p. 185). Em maio de 1946, 92% das crianças do Canadá já se beneficiavam da medida, inteiramente financiada por recursos orçamentários.<sup>27</sup>

Atualmente, a política federal de renda dirigida às crianças é implementada pelo Programa Prestação Fiscal Canadense para Crianças – Prestation Fiscale Canadienne pour Enfants (PFCE), composta de dois pilares, a Prestação de Base e o Supplément de la Prestation Nationale pour Enfant – (SPNE). São benefícios transferidos mensalmente às famílias com crianças e calculados em função da renda familiar e do número de crianças.

---

26. O debate sobre a pobreza, que avançava na época, impulsionado por estudos que se sucediam desde a década de 1930, também contribuiu para a criação de um ambiente favorável ao novo programa. Constatava-se, por exemplo, que apenas 44% das famílias de assalariados no país ganhavam mais que o suficiente para garantir um regime nutricional suficiente.

27. Guest (1995, p. 186) observa que o governo canadense não pode utilizar como mecanismo de financiamento as contribuições patronais, como fizeram outros países, em decorrência de limitações constitucionais existentes.

A política federal de transferência de renda se articula com iniciativas desenvolvidas nas províncias por meio do já citado programa PNE. O PNE procura articular o sistema federal – que além de benefícios monetários opera por meio do Regime de Imposto de Renda (Regime D'impôt sur le Revenu) com isenções e benefícios – com iniciativas das províncias. Criado em 1998, no contexto de elaboração do ECUS, o PNE opera benefícios e serviços e tem como objetivo prevenir e reduzir a pobreza entre as famílias com crianças a partir do diagnóstico de que essa pobreza traz impactos de longo termo tanto para as crianças como para a sociedade em geral. Neste sentido, o PNE favorece as famílias independentemente da origem da renda da família – se os pais trabalham ou se são beneficiários de programas de seguro-desemprego ou assistência social.

O PNE foi entendido como um efetivo instrumento de redução das desigualdades sociais e tem como objetivos: prevenir e reduzir a extensão da pobreza entre as crianças; fazer com que, para uma família, seja sempre mais vantajoso que os pais trabalhem; e reduzir a duplicação e superposição de programas e serviços governamentais (CANADÁ, 2007b). O PNE tem também como objetivo reduzir o chamado “muro da assistência social”, ou seja, a perda de renda que sofriam as famílias de baixa renda que se beneficiavam da assistência social quando de seu retorno ao mercado de trabalho. Essa perda de renda se explicava não apenas pela suspensão dos benefícios assistenciais como também pelo fato de essas famílias passarem a pagar impostos e assumirem custos ligados ao emprego a partir de um salário geralmente baixo. Dessa forma, o programa pretende operar de forma a estimular os pais beneficiários a retornar ao trabalho, assim como ajudar aqueles de baixa renda a continuarem a participar do mercado de trabalho, reduzindo o papel da assistência social (CANADÁ, 2007c).

O governo do Quebec apoia os objetivos do PNE, mas não aderiu ao acordo de 1988, considerando que o desenvolvimento de políticas voltadas para a família e para as crianças é de competência exclusiva das províncias. Contudo, no Quebec, as famílias recebem o benefício federal do PNE ao qual têm direito, sem que esse governo provincial tenha que se engajar num modelo pactuado de políticas familiares, como ocorre com as demais províncias participantes do ECUS.<sup>28</sup> Em termos administrativos, o governo do Quebec tem assento, como observador, no comitê intergovernamental responsável pela gestão desse programa. Ao mesmo tempo essa província elabora seus próprios programas de apoio financeiro a famílias com crianças, como será visto ao final desta seção.

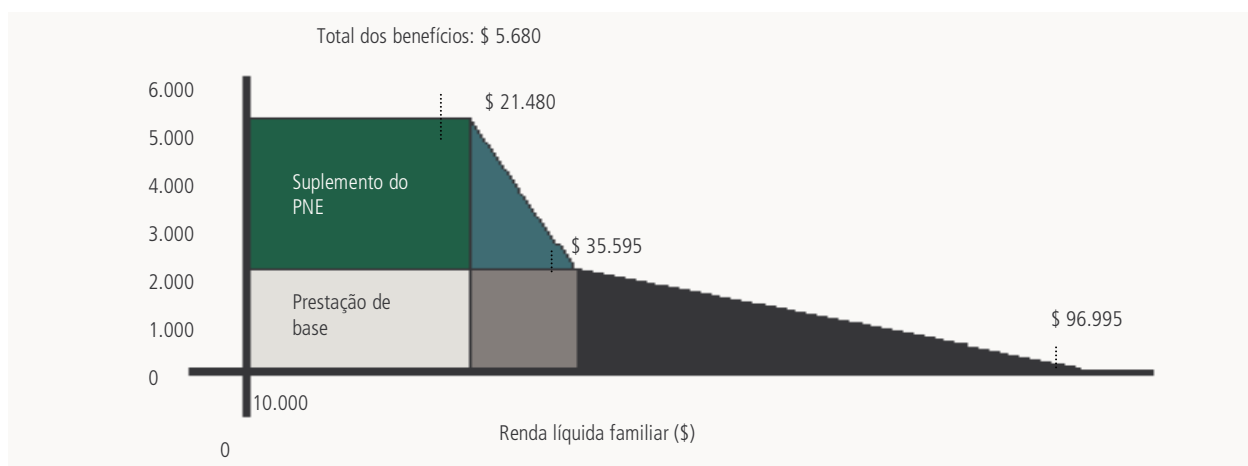
---

28. Sobre essas iniciativas e sobre os programas adicionais desenvolvidos por cada província, ver Canadá (2007c).

#### 4.1 O PROGRAMA FEDERAL: A PRESTAÇÃO FISCAL CANADENSE PARA CRIANÇAS

Como citado anteriormente, o PFCE opera com uma prestação de base e com um suplemento (SPNE).<sup>29</sup> A prestação de base tem cobertura mais ampla e é destinada a famílias de baixa e média renda. O SPNE beneficia todos os cidadãos canadenses cuja renda seja considerada baixa. A cobertura pode ser observada no gráfico 2 tendo como referência uma família com duas crianças. As famílias cuja renda anual, entre julho de 2005 e junho de 2006, era inferior a \$ 21.480 recebiam o valor máximo do benefício (\$ 5.680),<sup>30</sup> incluindo o valor máximo da prestação de base e do suplemento. As famílias cuja renda líquida fosse superior a \$ 21.480, mas inferior a \$ 35.595, continuavam a receber o valor máximo da prestação de base, mas o valor do suplemento se reduzia à medida que aumentava a renda. As famílias que ganhavam entre \$ 35.595 e \$ 96.995 recebiam apenas a prestação de base, cujo valor diminuía à medida que crescia o valor da renda familiar.

GRÁFICO 2  
**PFCE para uma família com duas crianças – julho de 2005 a junho de 2006<sup>a</sup>**  
(Benefícios do PFCE em \$)



Fonte: Canadá (2007c).

<sup>a</sup> \$ 1 equivalia a R\$ 1,89 em julho de 2005, e a R\$ 2,06 em junho de 2006.

Cabe observar que os recursos alocados ao PFCE foram sendo progressivamente aumentados desde sua criação. Contudo o crescimento do suplemento foi significativamente superior ao da prestação de base, chegando, em 2007, a mobilizar um valor equivalente ao alocado para aquela prestação, como mostra o gráfico 3. Tal crescimento expressa a política de aumento constante do valor do SPNE por criança e revela a prioridade concedida ao incremento de renda das famílias mais pobres.

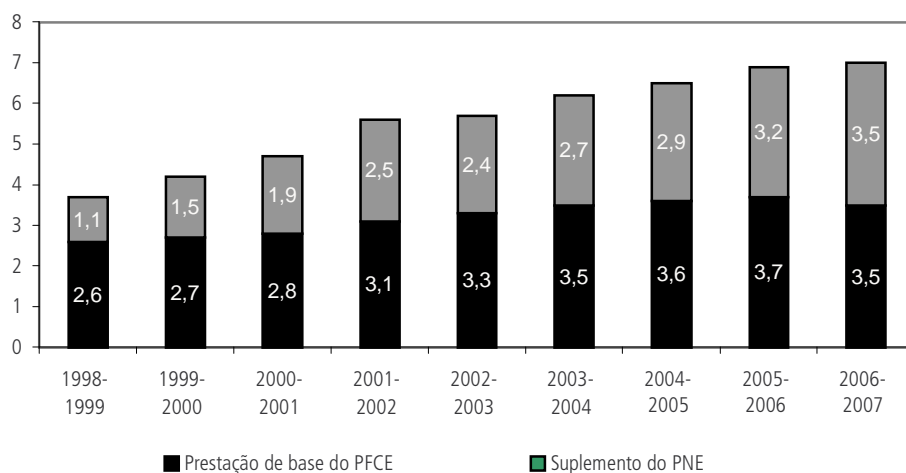
29. Cabe lembrar que o governo canadense também opera um programa de ajuda financeira para crianças com deficiência considerada grave e prolongada.

30. Em junho de 2006, \$ 1 equivalia a R\$ 2,06.

GRÁFICO 3

**Gasto federal com os benefícios da prestação de base do PFCE e do suplemento do PNE entre 1998 e 2007 – julho a junho de cada ano**

(Em \$ milhares)



Fonte: Canadá (2007c).

Os valores dos benefícios são definidos em função da renda das famílias, do número e da idade das crianças e da situação familiar (família monoparental ou biparental). Os benefícios também têm aumentado seu valor ao longo do período. Enquanto em 1998 o benefício máximo anual destinado a uma família de 2 crianças era de \$ 3.050 (valor real atualizado), em 2007 esse valor havia dobrado e alcançado \$ 6.175. Os valores máximos mensais da prestação de base e do suplemento estão indicados na tabela 5.

TABELA 5

**Valores mensais máximos do PFCE – 2007<sup>a</sup>**

(Em dólar canadense)

	Prestação de base	SPNE
1 <sup>a</sup> criança	104,58	162,08
2 <sup>a</sup> criança	104,58	143,33
A partir da 3 <sup>a</sup> criança	7,33	136,41

Fonte: Canadá (2006c).

<sup>a</sup> Em julho de 2007, \$ 1 = R\$ 1,81.

Em relatório de 2005 (CANADÁ, 2007c),<sup>31</sup> o governo canadense destaca os efeitos do PFCE e do PNE na sociedade canadense. Destacam-se a diminuição de crianças vivendo em famílias de baixa renda (observou-se um recuo de 1.304.000 em 1996 para 850.500 em 2003, mas passando por um pequeno aumento em 2001 e 2002), a diminuição da duração da situação de baixa renda, o aumento do número de pais ocupando emprego remunerado nas famílias de baixa renda e a redução do número de famílias vivendo da assistência social. Essas tendências, entretanto, como

31. O relatório apresenta algumas simulações visando identificar o efeito direto do PNE, concluindo que este programa aumenta em 10% a renda das famílias mais pobres e retirou, em 2003, 160 mil crianças da linha de pobreza.



ressalta o relatório, não podem ser exclusivamente atribuídas aos programas de transferência de renda.

Cabe ainda lembrar que, em 2006, foi instituído um novo programa federal, a Prestação Universal para Guarda de Crianças – Prestation Universelle pour la Garde d’Enfants (PUGE), tendo como objetivo atender as crianças com menos de seis anos nos custos de serviços de guarda, tais como creches ou acompanhamento no lar. Essa prestação tem um valor fixo de \$ 100,00/mês,<sup>32</sup> e não é isenta do pagamento de imposto de renda.

## 4.2 A POLÍTICA FAMILIAR NO QUEBEC

Data de 1967 o nascimento do primeiro programa do Quebec visando ofertar um benefício monetário a famílias com crianças menores de 16 anos. O benefício tinha caráter universal e seu valor era restrito. Várias reformas foram implementadas durante as décadas de 1970 e 1980,<sup>33</sup> mas a partir de meados da década de 1990 medidas vêm sendo tomadas visando a ampliação da efetividade da política familiar. Essa política está organizada a partir da oferta de benefícios monetários e da universalização dos serviços de “guarda”. São objetivos declarados da política familiar do Quebec: *a)* assegurar a equidade e aumentar a ajuda às famílias de baixa renda; *b)* facilitar a conciliação de atividades profissionais e familiares dos pais e responsáveis; e *c)* favorecer o desenvolvimento das crianças e a igualdade de chances.

A Prestação Familiar do Quebec (Allocation Familiale du Québec) foi criada em 1997, após a adoção da Lei sobre as Prestações Familiares, e significou uma importante alteração na política social da província. Com esta medida, o novo benefício, administrado pelo RRQ, passou a ser dirigido às famílias de baixa renda. A adoção do critério de renda familiar para acesso ao programa colocou fim ao caráter universal da alocação então em vigor.<sup>34</sup> Contudo, seu valor passou por um significativo aumento.

A partir de janeiro de 2005, as prestações para famílias com crianças no Quebec passaram a ser ofertadas por meio de um novo programa, mais generoso em termo de benefícios, o Apoio às Crianças – Soutien aux Enfants (PSE) – ainda sob a responsabilidade do RRQ. A mudança implicou uma ampliação das medidas de apoio financeiro às famílias e do caráter distributivo dessa política, aumentando a população coberta e o valor do benefício. O gráfico 4 permite visualizar o valor do benefício em relação à renda anual das famílias.

---

32. Valor equivalente a R\$ 194, em julho de 2006.

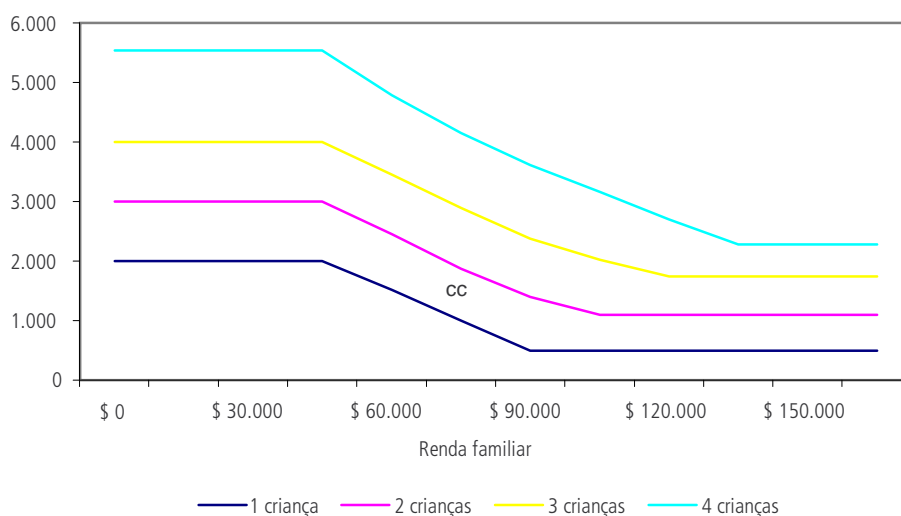
33. Ver, a respeito, RRQ (2007b).

34. O fato de não ser uma política universal levanta dúvida se sua natureza não estaria mais próxima de uma política de combate à pobreza do que de uma política familiar (MOREL, 2002, cap. 3).



GRÁFICO 4

**Valor do benefício do PSE segundo a renda e o número de crianças na família – 2006<sup>a</sup>**  
(Crédito anual)



Fonte: RRQ (2007b).

<sup>a</sup> Em julho de 2006, \$ 1 = R\$ 1,94.

Pelo gráfico acima, observa-se que, para as famílias cuja renda familiar é de até \$ 43.094, o benefício anual ofertado é de \$ 2.049 para o primeiro filho, e de \$ 1.024 para o segundo e o terceiro, aumentando para \$ 1.536 a partir do quarto. A taxa de redução é de 4% a cada \$ 100,00 na renda familiar. Contudo, ela não é reduzida após atingido o valor de \$ 575,00 para o primeiro filho e de \$ 530,00 para os demais.

TABELA 6

**Principais informações sobre o PSE – 2007**

Parâmetros	Valores (dólar canadense) <sup>a</sup>
Características da família	
1 <sup>a</sup> criança	2.091
2 <sup>a</sup> criança	1.045
3 <sup>a</sup> criança	1.045
4 <sup>a</sup> criança e +	1.567
Suplemento para família monoparental	732
Patamar de redução	
Casal	43.437
Família monoparental	31.832
Taxa de redução	4% por faixa de \$ 100,00

Fonte: RRQ (2007b).

<sup>a</sup> Em julho de 2007, \$ 1 = R\$ 1,81.

Como mostra a tabela 7, em dezembro de 2006, 860.709 famílias se beneficiavam do PSE, que mobilizou recursos da ordem de \$ 2 bilhões (RRQ, 2007a). Cabe lembrar que o benefício é indexado e não submetido a imposto.

TABELA 7  
**Famílias beneficiárias do PSE segundo a situação familiar e a renda – dezembro de 2006<sup>a</sup>**  
 (Renda familiar em dólar canadense)

Situação familiar	Menos de \$ 25.000	\$ 25.000 - \$ 49.999	\$ 50.000 - \$ 74.999	\$ 75.000 ou +	Total
Biparental	77.194	145.985	168.113	236.909	628.201
Monoparental	141.320	68.217	17.774	5.197	232.508
Total	218.514	214.202	185.887	242.106	860.709

Fonte: RRQ (2007b).

<sup>a</sup> Em dezembro de 2006, \$ 1 = R\$ 1,89.

A universalização dos chamados serviços de guarda para crianças (creches, acolhimento em residência, entre outros) e a extensão de serviços a baixo custo (\$ 7,00/dia) também faz parte da política familiar do Quebec, que oferta a mais ampla rede de atendimento a crianças em idade pré-escolar do Canadá.

Por fim cabe destacar que, operando em harmonia com o PSE e a assistência social, o governo do Quebec implementa também o Programa Prime au Travail. Inspirado no programa americano Earned income Tax Crédit, assim como no inglês Working Tax Credit, o Prime au Travail é administrado pelo Ministério de Rendas do Quebec e representa um apoio financeiro para as famílias de baixa renda que trabalham. Seu objetivo é valorizar o esforço de inserção no mercado de trabalho, em especial dos beneficiários da assistência social. O valor do benefício é estabelecido em função da renda do trabalho, da renda anual e da composição da família. Para garantir sua harmonização com a assistência social e com o PSE, o Programa Prime au Travail segue as seguintes diretrizes: *a*) prevê uma isenção dos primeiros valores da renda do trabalho idêntica à utilizada pela assistência social; *b*) o valor máximo do benefício está associado à renda a partir da qual um domicílio não é mais considerado admissível à assistência social; e *c*) o valor do benefício é progressivamente reduzido para ser nulo a partir do patamar de renda no qual o benefício do PSE começa a ser reduzido (CEPPI, 2007).

## 5 A GARANTIA DE RENDA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

No Canadá, são considerados programas de assistência social todas as iniciativas governamentais que visam garantir um aporte de recursos financeiros, assim como de bens ou de serviços *in natura* aos indivíduos ou famílias quando estes se encontram sem outras fontes de renda ou em situação de insuficiência de recursos. Por este motivo tais iniciativas também são conhecidas como “ajuda de último recurso”.

O desenvolvimento da assistência social tem sido diverso nas diferentes províncias, acompanhando tanto as mudanças observadas na sociedade – e mais especificamente em seu mercado de trabalho – como também as pressões e demandas associadas ao campo da proteção social. Esta seção pretende apresentar um rápido quadro da evolução dessa política no Canadá, para se concentrar, em seguida, na

trajetória recente e nos debates atuais acerca dos programas de assistência social no Quebec.

## 5.1 QUADRO GERAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CANADÁ

De acordo com o sistema federativo canadense, as ações públicas no campo da assistência social, tanto no que diz respeito à organização dos serviços como dos programas de renda, são atribuição das províncias. Essas são responsáveis pela concepção, execução e administração dos programas assim como pela aprovação da legislação e regulamentos que devem regê-los. Coexiste, dessa forma, uma ampla variedade de sistemas provinciais.<sup>35</sup> Contudo, em que pese a atribuição federal neste campo estar restrita à participação no financiamento, o papel do governo federal também se faz sentir. De um lado, isso se deve ao fato de a política assistencial canadense manter uma relação estreita com o desenho e o desempenho da política de seguro-desemprego, cuja responsabilidade é federal. De outro, devido ao fato de que o financiamento federal não responde a nenhuma norma ou dispositivo legal que garanta padrões permanentes (em forma de valores ou de percentuais) de recursos a serem disponibilizados às províncias. Atualmente, este repasse responde a acordos pactuados entre as duas esferas de governo.

Até 1996, as transferências federais para a assistência social eram realizadas no âmbito do chamado Regime de Assistência Pública do Canadá – Régime d'Assistance Publique du Canadá (RAPC) – estabelecido em 1966. O RAPC instituiu um modelo de financiamento da política, substituindo o padrão até então vigente, fragmentado por programas ou públicos específicos. De acordo com o RAPC, o governo federal passa a responsabilizar-se pelo financiamento de 50% do total dos gastos realizado pelas províncias com programas assistenciais. A pactuação nacional então realizada não restringiu a autonomia das províncias no desenho das ações, da estratégia ou da cobertura ofertada. Contudo estabeleceu três normas nacionais que passaram a orientar os gastos públicos nesta área: *a*) a assistência social deve ser ofertada a toda pessoa julgada em situação de necessidade após uma análise de suas carências; *b*) a assistência social não deve ser recusada em razão do demandante ser originário de outra província ou território; e *c*) os demandantes devem ter garantido o direito de recurso contra toda decisão referente a sua demanda (CANADÁ, 2006b).

O RAPC teve impacto relevante na organização dessa política, significando, para vários autores, o momento do estabelecimento do direito à assistência social no Canadá. As normas nacionais associadas ao regime de financiamento estável permitiam e legitimavam o acesso de qualquer pessoa à assistência, tendo como único critério a necessidade. A inclusão dos trabalhadores com baixos salários como beneficiários ficava garantida e as condicionalidades de qualquer natureza ficavam interdidas. Superava-se a compreensão da assistência social como benefício voltado para algumas categorias específicas da população e desvinculava o acesso aos benefícios da causa da pobreza. Ao mesmo tempo, afastava a discricionariedade no acolhimento das demandas com o estabelecimento do direito ao recurso.

---

35. Cabe lembrar que, com exceção de Ontário, as províncias organizaram sistemas unificados em seus territórios, não havendo iniciativas específicas no âmbito dos municípios.

Guest, no entanto, chama a atenção para o fato de que o RAPC não foi suficiente para superar o caráter residual dessa política. Entre os fatores que teriam influenciado na limitada cobertura da assistência social destacam-se: *a)* o fato de o sistema de financiamento não ter enfrentado o problema das desigualdades regionais e das diferenças entre as províncias no que diz respeito à alocação dos recursos públicos; *b)* a inexistência de um consenso sobre um mínimo social com o qual aquelas políticas deveriam dialogar; e *c)* a forte preocupação com a possibilidade de os benefícios assistenciais funcionarem como desestimuladores do trabalho (GUEST, 1995, p. 218).

Em 1996, o RAPC foi substituído por um novo mecanismo de financiamento, a TCSPS. O novo instrumento agrupa os recursos da assistência àqueles destinados ao financiamento das políticas de educação pós-secundária e de saúde, que até então contavam como mecanismos diferenciados de transferência de recursos federais. A mudança se estendeu às três diretrizes nacionais que orientavam os gastos públicos da assistência, das quais apenas a norma referente à origem do demandante continuou vigorando. Esta reforma diminuiu substancialmente as transferências às províncias e não mais garante o atendimento das necessidades, o que teve impacto importante nas regiões com maior número de pessoas sem emprego. Esse fato levou várias províncias a rever seu programa de assistência social (DUFOR; BOISMENU; NOEL, 2003).

Esse contexto foi agravado pelas reformas realizadas durante a década de 1990 no âmbito do programa de seguro-desemprego, restringindo as condições de acesso e de permanência e provocando uma ampliação na demanda dos programas assistenciais de garantia de renda. Esta foi, segundo alguns autores, a principal motivação para a proposta federal de substituição do RAPC pela TCSPS. A expectativa de crescimento dos gastos provinciais com os programas assistenciais teria motivado o governo federal a romper com a fórmula de cofinanciamento em vigor. Com ela caíram também as cláusulas do pacto federal no campo da assistência social, superando a restrição existente para a adoção de condicionalidades e outras medidas restritivas.

Apesar de tal reforma ter ampliado a autonomia local no desenho das políticas de renda no campo da assistência social, estudos vêm identificando características comuns entre as diferentes províncias, tais como: *a)* a necessidade como única condição de admissibilidade; *b)* para a avaliação da necessidade, consideram-se tanto as carências fundamentais da família como os seus recursos financeiros, seus ativos; *c)* para fixação do valor do benefício, a adoção de isenções parciais às rendas provenientes do trabalho na avaliação dos recursos financeiros disponíveis pelas famílias; *d)* a separação entre os beneficiários aptos ao trabalho e os beneficiários que apresentam restrições à inserção no mercado de trabalho; e *e)* a adoção de medidas de incitação às pessoas aptas visando sua reintegração no mercado de trabalho (CANADÁ, 2006b). Para o caso do Quebec, estes aspectos serão tratados com mais detalhes.

## 5.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO QUEBEC: UMA TRAJETÓRIA *VERSUS* A EMPREGABILIDADE<sup>36</sup>

A política pública de assistência social se consolidou no Quebec em 1969, em resposta à instituição do RAPC. Nesse ano foi adotada a Lei da Assistência Social (Loi

---

36. Nesta seção nos apoiamos principalmente no trabalho de Ulysse e Lesemann (2004).

de L'aide Sociale) que instituiu, para toda a população sem renda e sem recursos, o direito de acesso a um benefício social que garantisse a manutenção de suas “necessidades fundamentais”.

No momento em que foi instituído, o valor do benefício assistencial equivalia ao salário mínimo (SM), e o direito à proteção assistencial beneficiava majoritariamente (cerca de 80%) pessoas consideradas inaptas ao trabalho, ou seja, cujas condições de saúde física ou mental as tornavam incapacitadas para o exercício de uma atividade profissional permanente e para a manutenção de suas necessidades. Contudo, rapidamente essas proporções foram se alterando. De fato, em sua evolução, a política de segurança de renda no Quebec cumpriu uma trajetória movimentada, confrontada entre a demanda de direito social à garantia de um mínimo para atender as necessidades fundamentais e as preocupações de promover a reinserção da população assistida no mercado de trabalho e incentivar o seu retorno ao trabalho.

Já em 1973, decidiu-se manter o benefício assistencial em patamar inferior ao do SM a fim de manter o “estímulo ao trabalho”. Com a deterioração do mercado de trabalho durante os anos 1980 e a reforma do seguro-desemprego, ampliou-se, entre os beneficiários da assistência social o número de pessoas consideradas aptas ao trabalho. Trabalhadores desempregados cujos direitos aos benefícios do seguro-desemprego haviam terminado somavam-se às mulheres tentando voltar ao mercado de trabalho e aos jovens cujo acesso ao primeiro emprego se encontrava dificultado. O aumento da demanda e dos gastos com o benefício assistencial foi acompanhado pelo crescimento de críticas que destacavam tanto a pressão sobre a despesa pública como o papel potencialmente negativo exercido sobre o desenvolvimento econômico e a competitividade da economia regional. Neste contexto ganharam força as propostas de promoção da empregabilidade dos beneficiários da assistência social, assim como de integração dos programas assistenciais com as medidas de integração ao mercado de trabalho. É neste quadro geral de debates que vem se desenvolvendo a política assistencial de transferência de renda no Quebec nos últimos 20 anos.

### **5.2.1 A reforma de 1988**

Em 1988 é aprovada uma nova lei (Loi n° 37, chamada Lei sobre a Segurança da Renda – Loi sur la Sécurité du Revenu) que tinha como foco principal a incitação ao trabalho. Segundo Ulysse e Lesemann, o benefício assistencial passou a não mais dialogar com um direito de manutenção de “necessidades fundamentais”, mas sim com a satisfação das necessidades mínimas ou essenciais. Em paralelo, tal benefício passou a ser articulado a iniciativas de inserção no mercado de trabalho, intensificando-se os esforços de integração da assistência social com as políticas de emprego e de promoção da empregabilidade.

A lei de 1988 estabeleceu a separação entre as pessoas consideradas como aptas e inaptas ao trabalho, desenhando para esses dois públicos dois diferentes programas. Para as pessoas consideradas “com limitações severas ao emprego”, ou seja, impedidas de integrar-se ao mercado de trabalho por deficiências físicas ou doenças graves, foi instituído o Programa Apoio Financeiro (Soutien Financier), cujos benefícios tinham valor mais elevado. Os demais beneficiários passaram a ser atendidos pelo Programa Ações Positivas para o Trabalho e Emprego – Actions Positives pour le Travail et

L'emploi – (APTE), que instituiu diferentes classes de beneficiários com acesso a benefícios distintos, visando tornar pouco estimulante a dependência da assistência social e encorajar o retorno ao mercado de trabalho.<sup>37</sup> A referida lei criou ainda o Programa APPORT, que visava oferecer um benefício financeiro às famílias pobres cujos membros adultos estavam integrados ao mercado de trabalho. O objetivo era o de incitá-los a manter-se no trabalho, mesmo com baixa remuneração.

A reforma representou efetivamente uma melhoria no valor dos benefícios para o público classificado como não apto ao trabalho. Para os demais, observou-se uma deterioração de seus benefícios, com exceção dos jovens de 18 a 30 anos (MOREL, 2002). A nova orientação, contudo, identificou como dever do Estado não apenas garantir uma renda a todos os cidadãos pobres, mas também ofertar oportunidades para que estes possam encontrar um trabalho e garantir sua autonomia financeira e social. Estabeleceu-se, assim, a instituição de planos de ação individualizados, que deviam ser acordados e assinados entre o poder público e o beneficiário e cujo acompanhamento teria caráter obrigatório. As medidas de empregabilidade propostas variavam desde o retorno à escola até a realização de estágios, cursos de formação profissional ou inclusão em empregos subvencionados. Além das medidas já citadas, a lei de 1988 estabelecia punições para aqueles que não participassem das medidas propostas pelo Programa APTE. Dessa forma, passariam a ser objeto de reduções de benefícios aqueles participantes que se recusassem a participar das medidas a eles propostas.

Com a implementação da política de promoção da empregabilidade, novamente as críticas afloraram.<sup>38</sup> Analistas e organismos da sociedade civil reclamavam de restrição ao direito amplo à assistência social, ao mesmo tempo em que se opunham às categorias de beneficiários estabelecidas pela lei e à obrigatoriedade das medidas de empregabilidade. Criticou-se a penalização dos beneficiários aptos ao trabalho em um contexto econômico marcado pela penúria no emprego. Por outro lado, restrições orçamentárias levaram à limitação das medidas de empregabilidade propostas pelo governo, seja em termos de número de vagas ou de opções apresentadas, fortalecendo as críticas.

Como chamam a atenção Ulysse e Lesemann, em meados da década de 1990, o debate, até então centralizado na noção da empregabilidade, se intensifica e as divergências amplificam-se. Vários fatores explicam a dinâmica que se seguirá, marcada pela intensificação do movimento social e a inclusão do tema da exclusão e da pobreza no debate público.

As diferentes visões ficam claramente expostas durante os trabalhos de um comitê externo convocado pelo governo em 1995 para produzir um relatório visando propor orientações e apresentar recomendações sobre a política de segurança de renda. O comitê, composto de cinco membros produziu não um, mas dois relatórios.

---

37. Criaram-se quatro categorias de beneficiários neste programa: os "aptos disponíveis", que aceitam participar de uma medida de empregabilidade e aguardam sua inclusão; os "aptos não disponíveis", que estão sujeitos a uma restrição temporária de emprego; os "aptos participantes", que participam de uma medida de empregabilidade; e os "aptos não participantes", que rejeitam participar das medidas de empregabilidade e que têm direito ao menor benefício (ULYSSE; LESEMMANN, 2004, p. 44).

38. Ver, a respeito, Morel (2002).

Em que pese a existência de convergências entre os dois relatórios,<sup>39</sup> as divergências eram significativas e versavam tanto sobre os objetivos quanto sobre as orientações da política de segurança de renda e sua integração com a política de inserção no trabalho. De um lado, defendia-se a necessidade de intensificar o engajamento dos beneficiários da assistência social em programas de reinserção no mercado de trabalho, reforçando tanto os laços entre as políticas de emprego e de garantia de renda, como a obrigação e o controle de participação em medidas de empregabilidade. Defendia-se ainda o aumento da diferença entre o valor dos benefícios recebidos por jovens até 24 face ao dos adultos, assim como entre os beneficiários aptos e inaptos ao trabalho. Nesse sentido pretendia-se reduzir as demandas ao benefício assistencial, reduzir as despesas públicas e aumentar a retomada da dinâmica econômica regional (FORTIN; SÉGUIN, 1996). De outro lado, apoiado pelo movimento social, ganhava corpo a defesa dos direitos sociais e de uma política voltada ao combate à pobreza e à exclusão. No que diz respeito à segurança de renda, defendia-se o caráter voluntário da participação nas medidas de empregabilidade, o fim da visão categorial e punitiva, a paridade entre os benefícios recebidos por jovens e adultos e a universalização do Programa APPORT a todos os trabalhadores de baixa renda (BOUCHARD; LABRIE; NOEL, 1996)

### 5.2.2 A reforma de 1998

Os debates culminaram com a aprovação, em 1998, do Projeto de Lei nº 186 (Lei sobre o Apoio à Renda e Favorecendo o Emprego e a Solidariedade Social). O novo instrumento legal, que entrou em vigor em 1999,<sup>40</sup> não implicou, entretanto, uma mudança significativa da política até então em vigor. Sua principal medida foi a criação do Programa Assistance-Emploi que, como o próprio nome indica, dá continuidade à estratégia de apoio ativo à reintegração dos beneficiários da assistência social ao mercado de trabalho. Também como nas iniciativas anteriores, o benefício assistencial foi considerado como um benefício de “último recurso”, visando atender as “necessidades essenciais” e variando de valor segundo os grupos de beneficiários, organizados de acordo com seu potencial de inserção no mercado de trabalho. Além dos beneficiários identificados como tendo limitações severas para o emprego – para os quais se manteve um benefício de valor superior ao dos demais grupos –, a lei identificou mais dois grupos: pessoas consideradas sem limitações para inserção no emprego e pessoas com dificuldades temporárias, incluindo-se neste segundo grupo gestantes, adultos responsáveis por crianças de até 5 anos, assim como por crianças deficientes e por adultos cuja autonomia esteja limitada, e pessoas com mais de 55 anos.

Por outro lado, foram extintas as classificações para o grupo considerado apto ao trabalho sob as quais operava o antigo programa. Foram também extintas as reduções no valor dos benefícios em função da não participação do usuário em medidas de emprego e formação. Contudo, o grupo considerado apto ao trabalho continuou

---

39. Destaca-se a recomendação de excluir as crianças da assistência social, criando em seu benefício uma prestação específica.

40. Morel (2002, p. 53) destaca que quando a Lei nº 186 entrou em vigor, ela afetava diretamente 730 mil beneficiários da assistência social, ou seja, 1 de cada 10 habitantes do Quebec.



sendo detentor dos benefícios de menor valor, ao mesmo tempo em que foi criado um benefício adicional de “ajuda ao emprego”, ao qual passaram a ter direito todos os que participassem ativamente de uma medida de inserção no emprego.

A nova lei criou, para todos os grupos, benefícios adicionais que se somam aos benefícios de base para cobrir necessidades especiais, principalmente as ligadas aos cuidados com a saúde. Outra medida importante foi o reconhecimento de que as famílias e indivíduos beneficiários podiam dispor de uma renda advinda do trabalho até um certo valor, sem que fosse descontada da prestação de base do benefício assistencial. Por fim, a nova lei dava continuidade ao programa de apoio à renda do trabalho para os chefes de família de baixa renda – Programa APPORT.

Embora a lei de 1998 tenha implicado uma suavização do exercício da contrapartida, esta não foi totalmente suprimida. As noções de responsabilidade e reciprocidade organizavam não apenas a ação do Estado, mas também a participação dos beneficiários. Como afirmam Ulysse e Lesemann (2004, p. 44), “se aparece como dever do Estado fornecer uma ajuda financeira ao cidadão desprovido de meios de satisfazer suas necessidades essenciais, o Estado exige que em contrapartida o cidadão beneficiário se engaje em medidas capazes de desenvolver seu potencial e de conduzi-lo em direção ao emprego e à autonomia individual”. E esta responsabilidade não envolveria somente o Estado e os beneficiários, mas também as comunidades e os organismos sociais locais que mais uma vez são chamados a participar da promoção da inserção social e econômica dos participantes dos programas assistenciais. A exigência de contrapartida, entretanto, manteve-se explícita apenas no caso dos jovens, os quais ficaram sujeitos à redução do benefício caso não participassem do planejamento e das atividades previstas em seu “percurso individualizado de inserção”.

As reações à Lei nº 186 foram variadas, reproduzindo-se, entretanto, no meio das organizações que representam os beneficiários, as críticas que se dirigiam à lei anterior. Criticou-se, em especial, a obrigatoriedade da contrapartida exigida aos jovens e a falta de clareza em definir a assistência como um direito de garantia de uma renda decente para cada família. A mobilização social, entretanto, passou a partir desse momento a dirigir-se ao tema mais amplo do combate à pobreza e à exclusão que, em 2002, dará origem à Lei nº 112, contra a pobreza e a exclusão social.

### 5.2.3 A reforma de 2005

A última reforma da política de assistência social foi realizada pela Lei sobre a Assistência às Pessoas e às Famílias (Loi sur l’Aide aux Personnes et aux Familles), aprovada em 2005 e em vigor desde janeiro de 2007, substituindo a Lei nº 186/1998. A nova lei também persegue a realização de uma política ativa de emprego visando a integração ao trabalho, a autonomia e a inserção social das pessoas e suas famílias. O Programa Assistência-Emprego é substituído por dois diferentes programas: o Programa de Assistência Social (Programme d’Aide Sociale) e o Programa de Solidariedade Social (Solidarité Sociale). Além disso, a lei cria uma prestação adicional de ajuda ao emprego assim como um programa específico para os jovens, o Programa Alternativa-Juventude (Alternative Jeunesse).



O Programa de Assistência Social visa ofertar um benefício financeiro de último recurso às pessoas que não apresentam limitação para a participação no mercado de trabalho. Visa ainda apoiá-las e estimulá-las a participar de atividades que favoreçam sua integração ao emprego. Como nas leis anteriores, a prestação de base é fixada em valor superior no caso de o beneficiário apresentar “limitações temporárias”, cujas regras anteriores se mantêm. O Programa de Solidariedade Social busca atender as pessoas que apresentam limitações severas para a participação no mercado de trabalho via manutenção de um benefício financeiro e promoção de sua inclusão e participação social.

O Programa de Assistência Social (como também era o caso do antigo Programa Assistance-Emploi) é composto por dois pilares: os serviços do sistema público de emprego e os benefícios assistenciais. A orientação estratégica do programa responde à preocupação governamental de “orientar a política de segurança de renda de maneira que os recursos aplicados no apoio à renda das pessoas excluídas do mercado de trabalho contribuam também para a sua integração no emprego” (MESS, 2005). Contudo, ao contrário das leis anteriores, não há nesse caso nenhuma referência à obrigação dos beneficiários, seja no sentido mais genérico da responsabilidade de atuar no sentido de sua inserção no mercado de trabalho, seja no sentido mais estrito do estabelecimento de sanções.

Na sexta seção serão apresentadas as principais iniciativas da agência Emploi-Québec no âmbito da política de emprego. Contudo, cabe aqui citar os esforços realizados no âmbito da promoção da empregabilidade e da integração ao mercado dos beneficiários do programa assistencial de segurança de renda. De fato, observou-se que, entre os beneficiários da assistência social, alguns grupos, mesmo entre os considerados aptos e sem limitação para o trabalho, se encontravam mais afastados do mercado de trabalho do que outros.<sup>41</sup> Devido aos diferentes perfis socioprofissionais, certas pessoas encontram dificuldades para participar dos serviços tradicionais voltados para a inserção no emprego. Nesse sentido, tem-se procurado ampliar a oferta de serviços diferenciados e melhorar sua adequação aos diferentes públicos segundo seus perfis e características. Descrever tais esforços será o objetivo da subseção seguinte.

---

41. A definição do que são pessoas afastadas do mercado de trabalho tem sido objeto de debates no âmbito do MESS. Atualmente, considera-se que esta não é uma categoria estável. Ao contrário, os beneficiários dos programas e medidas operadas pelo Emploi-Québec vêm sendo vistos como parte de um *continuum* de posições segundo sua proximidade com o mercado de trabalho. Aqueles que podem pretender um retorno imediato ao emprego (ou seja, considerados como detendo um nível alto de empregabilidade) são considerados próximos do mercado de trabalho. Os demais se diferenciariam em função da distância estimada face ao mercado. Três elementos atuam de modo mais expressivo nesta trajetória: perfil da profissão; particularidades do mercado de trabalho na região; e características pessoais, entre elas a escolaridade. A noção de proximidade do mercado de trabalho ajudaria a superar as categorias atualmente em uso: pessoas aptas ao trabalho, com limitações temporárias ou com limitações severas. Agradeço a Marlene Théberge por ter chamado a atenção para estas questões.

## 5.3 O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL NO QUEBEC: QUADRO GERAL DA COBERTURA

### 5.3.1 O benefício assistencial

A lei de 2005, acompanhando a lei de 1998, define como admissível ao programa todo indivíduo cujos recursos sejam inferiores ao necessário para atender suas necessidades essenciais. Além da renda, os critérios para admissão no programa são poucos: ser residente na província, ter mais de 18 anos e demonstrar não deter recursos (em bens móveis e imóveis, dinheiro líquido disponível e renda existente) superiores a determinados valores que variam em função da composição da família. A política assistencial de garantia de renda atende a dois tipos de públicos: a população sem emprego (apta ou inapta ao trabalho) e os desempregados que não estão mais cobertos pelo programa federal do seguro-desemprego.

Para definir o valor do benefício, o MESS utiliza como referência o conceito de necessidades essenciais, definidas a partir da análise das despesas de consumo da população que compõe o décimo de renda mais baixo. Para fixar o valor do benefício assistencial do grupo considerado como não tendo limitações no acesso ao mercado de trabalho, são observadas apenas as despesas mais imediatas, estando excluídos, por exemplo, os gastos referentes à vestimenta e à moradia. Para os beneficiários que apresentam limitações temporárias, incluem-se alguns gastos considerados de médio prazo, como vestimenta. Para os beneficiários com limitações severas são incluídos também gastos de longo prazo como aqueles referentes a artigos e acessórios para moradia.

O benefício assistencial visa completar o valor existente entre a renda declarada da família e as necessidades essenciais reconhecidas (MESS, 2006a). Dessa forma, cada família que tenha sido declarada admissível ao programa passa a ter direito a um benefício mensal cujo valor será calculado em função de sua renda disponível e da composição da família. Dessa forma, uma família cuja renda seja igual a zero será beneficiada pelo valor integral do benefício. Para as famílias com renda menor que a fixada como teto para o acesso ao benefício, o valor pago será correspondente à diferença entre a renda existente e o valor do teto. Cabe observar que há uma exclusão de parte da renda advinda do trabalho, como também pode ser observado na tabela. Ou seja, até os tetos indicados, tais rendas não são contabilizadas como renda disponível, não sendo deduzidas nos cálculos para fins de determinação do valor das prestações. A tabela 8 apresenta os valores máximos dos benefícios do Programa de Assistência Social, considerando a composição da família e a renda do trabalho excluída.

TABELA 8  
**Programa de Assistência Social – janeiro de 2007**  
(Valores em dólar canadense)<sup>a</sup>

Categorias	Valor máximo do benefício	Renda de trabalho excluída
1 Adulto		
Sem limitações	\$ 572,08	\$ 200
Com limitações temporárias	\$ 688,08	\$ 200
2 Adultos		
Sem limitações	\$ 877,67	\$ 300
Com limitações temporárias	\$ 1.077,67	\$ 300

Fonte: MESS (2007b).

<sup>a</sup> Em janeiro de 2007, \$ 1 = R\$ 1,83.

A tabela 9 apresenta o teto dos valores dos benefícios operados no âmbito do Programa de Solidariedade Social, que beneficia a população considerada como tendo limitações severas para a inserção no mercado de trabalho.

TABELA 9  
**Programa de Solidariedade Social – janeiro de 2007**  
 (Valores em dólar canadense)<sup>a</sup>

Categorias	Valor máximo do benefício	Renda de trabalho excluída
1 Adulto	\$ 852,08	\$ 100
2 Adultos	\$ 1.266,67	\$ 100

Fonte: MESS (2007b).

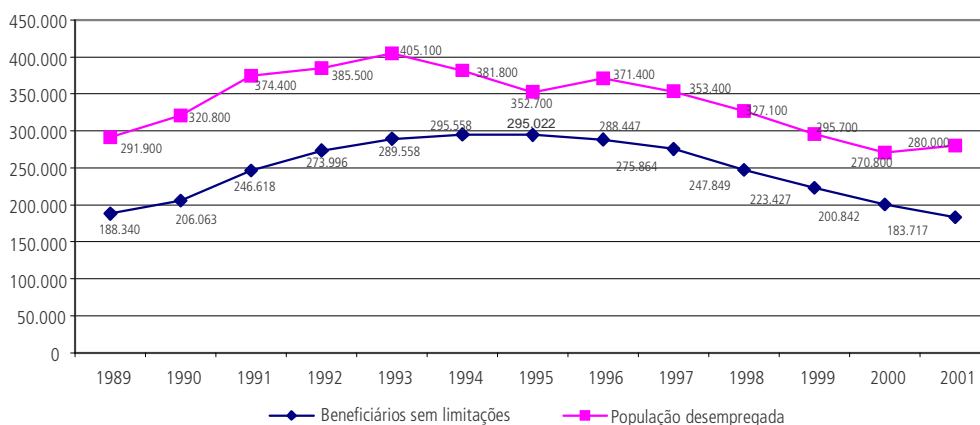
<sup>a</sup> Em janeiro de 2007, \$ 1 = R\$ 1,83.

Os valores assim calculados podem ainda ser complementados em função da existência de necessidades especiais reconhecidas em lei via suplementos ao benefício de base. Tais necessidades se referem à saúde – medicamentos prescritos, tratamentos dentários, oftalmológicos, gravidez, entre outras – e a gastos escolares, além de casos especiais, como sinistros e gastos funerários. Há ainda um suplemento referente a filhos maiores de 18 anos que frequentam a escola (MESS, 2006a).

### 5.3.2 Público atendido

Como já foi destacado, a política assistencial de segurança de renda no Quebec tem como público-alvo a população adulta.<sup>42</sup> Dessa forma, o desempenho dessa política encontra-se profundamente relacionado ao movimento do mercado de trabalho, como pode ser observado no gráfico 5, que compara a evolução do número de beneficiários identificados como sem limitações para participação no mercado de trabalho e a evolução do desemprego.<sup>43</sup>

GRÁFICO 5  
**Quebec: evolução da população desempregada e da clientela beneficiária do Programa Assistência-Emprego sem limitações entre 18 e 54 anos – 1990 a 2001 – meses de junho**  
 (Número de pessoas)



Fonte: Ulisse e Lesemann (2004).

42. Considera-se que as necessidades das crianças são atendidas por programas específicos – Soutien aux Enfants e PFCE.

43. Cabe observar que o atraso observado no crescimento dos beneficiários do programa assistencial diante do crescimento do desemprego é explicado pelo fato de o seguro-desemprego ser o primeiro recurso a ser mobilizado pelos desempregados.

O movimento observado no mercado de trabalho repercute claramente na proporção dos grupos de beneficiários atendidos pela assistência social. Assim, observou-se que o atendimento daqueles considerados sem limitações para inserção no mercado de trabalho cresceu proporcionalmente até meados da década de 1990 ante os demais grupos de beneficiários dos programas assistenciais de segurança de renda. De 1996 a 2005, ao contrário, o número de beneficiários diminuiu 31%, e o número de beneficiários sem limitações ao emprego baixou em 46%.<sup>44</sup> A participação das três categorias beneficiárias da política assistencial de segurança de renda em janeiro de 2007 pode ser observada na tabela 10. Neste mês, um total de 340 mil domicílios recebiam prestações assistenciais, beneficiando um total de 500 mil pessoas, das quais 120 mil eram crianças.

TABELA 10  
Domicílios que recebem benefícios de segurança de renda – janeiro de 2007

	Número de domicílios	Percentual dos domicílios
Programa de Assistência Social (adultos sem limitações)	128.004	37,7
Programa de Assistência Social (adultos com limitações temporárias)	84.150	24,7
Programa de Solidariedade Social (adultos com limitações severas)	127.568	37,6
Total	339.722	100,0

Fonte: MESS (2007a).

Sobre o valor dos benefícios, e ainda tendo como referência o mês de janeiro de 2007, os dados do MESS informam que o benefício médio do Programa de Solidariedade Social era de \$ 798,56, enquanto o benefício médio do Programa de Assistência Social, considerando os dois públicos atendidos, era de \$ 622,34 (MESS, 2007a).

A tabela 11 traz informações sobre as características dos domicílios beneficiários dos programas assistenciais, assim como o valor médio dos benefícios. A tabela 12 informa separadamente sobre os beneficiários dos Programas de Assistência Social e de Solidariedade Social em relação às características dos domicílios. Chama atenção a grande presença de pessoas sós entre os beneficiários.

TABELA 11  
Características dos domicílios beneficiados pelos programas de segurança de renda e valor médio dos benefícios – janeiro de 2007

	Percentual dos domicílios	Percentual dos beneficiários <sup>a</sup>	Valor médio dos benefícios <sup>b</sup>
Pessoas sós	74,9	51,1	656,79
Famílias sem crianças	4,9	6,8	951,76
Famílias monoparentais com crianças	13,7	24,4	646,33
Casais com crianças	6,3	17,6	965,94
Outros	0,2	0,1	253,58

Fonte: MESS (2007a).

<sup>a</sup> Total de adultos e crianças.

<sup>b</sup> Em janeiro de 2007, \$ 1 = R\$ 1,83.

44. Em 1996, 13% da população adulta com menos de 65 anos eram beneficiários do Programa Assistência-Emprego, e em 2005 este número havia caído para 8% (MESS, 2006b).

TABELA 12

**Características dos domicílios beneficiados pelos programas de segurança de renda – janeiro de 2007**

	Programa de Assistência Social (pessoas sem limitações e com limitações temporárias)	Programa de Solidariedade Social (pessoas com limitações severas)	Total dos domicílios
Pessoas só	67,1	87,81	254.351
Famílias sem crianças	3,9	6,7	16.811
Famílias monoparentais com crianças	19,8	3,5	46.452
Casais com crianças	8,9	2,0	21.363
Outros	0,3	0,0	745

Fonte: MESS (2007a).

**5.3.3 Impactos e desafios**

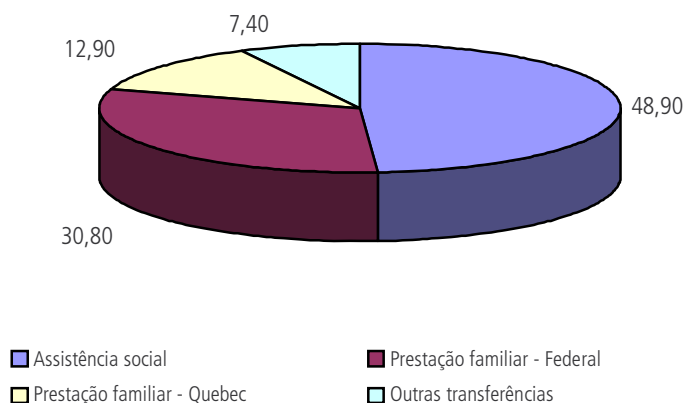
Os programas assistenciais de segurança de renda no Quebec têm sido objeto de significativo esforço de avaliação. Nos limites desse texto, procurar-se-á apenas apontar alguns dados que permitam avaliar o impacto dessas iniciativas na composição da renda das famílias beneficiárias.

O gráfico 6 traz informações da renda disponível para uma família composta por um casal e dois filhos, sem fontes de renda do trabalho, considerando as diferentes fontes de transferências originadas de programas sociais. De acordo com o conjunto de programas disponíveis – onde se destacam, além do benefício assistencial, os benefícios operados pelo governo federal e pela província para as famílias com crianças – a renda disponível anual seria de \$ 24,4 mil, dos quais 50% são oriundos da assistência social.

GRÁFICO 6

**Composição da renda anual disponível – família beneficiária da assistência composta por um casal e mais dois filhos – 2007**

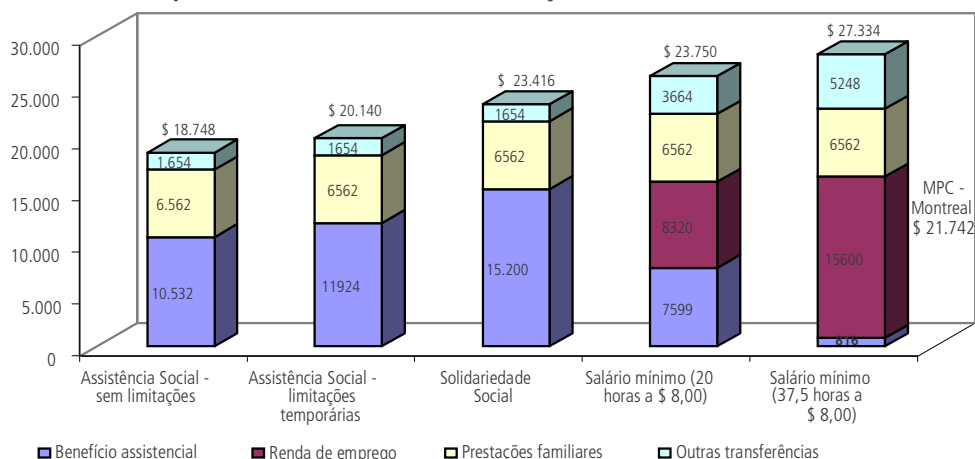
(Em %)



Fonte: MESS (2007d).

O gráfico 7 apresenta as rendas disponíveis para uma família composta de um casal e uma criança, de acordo com as características dos membros adultos. São elencadas diferentes situações: se os membros adultos não trabalham, analisadas pelas três diferentes categorias; se um dos membros trabalha meio período ou período integral.

GRÁFICO 7  
Rendas disponíveis anuais: casal com uma criança – 2007<sup>a</sup>



Fonte: MESS (2007d).

<sup>a</sup> Em julho de 2007, \$ 1 = R\$ 1,81.

## 6 PROGRAMAS DE INTEGRAÇÃO AO MERCADO DE TRABALHO

Ao longo das duas últimas décadas, a integração dos benefícios assistenciais de garantia de renda com os serviços de inclusão no mercado de trabalho tem sido o eixo principal da política de proteção social no Quebec. A centralidade da política de emprego manifesta-se com clareza, tanto na legislação em vigor como nos documentos oficiais. Nesse sentido, podemos ler no Plano de Ação Anual do Emploi-Québec para o período 2006-2007 que

O Emploi-Québec considera que o trabalho é o primeiro meio de reduzir a pobreza e de assegurar a autonomia financeira e a inserção social dos indivíduos aptos ao trabalho. Ele estima igualmente que a participação no mercado de trabalho do maior número dessas pessoas é em essencial para permitir ao Quebec enfrentar com sucesso o desafio colocado pelo baixo crescimento e pelo envelhecimento da população, tanto do ponto de vista do nível de vida da população como do ponto de vista do equilíbrio do mercado de trabalho e da manutenção da capacidade do governo de financiar seus programas sociais e de ajudar as pessoas carentes (EMPLOI-QUÉBEC, 2005).

Contudo, antes de passar à descrição da política de emprego, seus programas e instituições, cabe apresentar, de maneira sucinta, o Programa Seguro-Desemprego, cujo formato influencia tanto a organização da política de segurança de renda no Quebec como os serviços voltados ao mercado de trabalho.

### 6.1 O SEGURO-DESEMPREGO

O seguro-desemprego foi criado em 1940, sendo o primeiro programa nacional no campo da seguridade social instituído no Canadá. Para sua criação foi necessária a aprovação prévia de uma emenda constitucional que autorizou o governo federal a legislar, de maneira exclusiva, no campo do seguro social. O novo programa era financiado por empregados e empregadores (o governo arcava com os custos administrativos e com 20% do conjunto das contribuições dos empregados e

empregadores), e o valor das prestações estava vinculado ao volume das cotizações realizadas por cada trabalhador em função de seu salário. As prestações dependiam, assim, da existência prévia de contribuições por parte de beneficiário e equivaliam a 50% do salário, acrescido de 15% se o trabalhador fosse casado (a única exceção era a dos trabalhadores de baixa renda, para os quais as prestações equivaliam a um percentual mais alto de seus salários).<sup>45</sup>

Inúmeras mudanças foram realizadas neste programa depois de seu nascimento.<sup>46</sup> Atualmente ele se caracteriza por ter critérios regionalmente fixados. O número mínimo de horas de emprego necessárias para demandar o seguro-desemprego não é fixo para todo o país, mas, ao contrário, diminui na medida em que cresce a taxa regional de desemprego. A taxa regional de desemprego determina também o número de semanas em que o benefício será pago, e entra na composição do cálculo do valor do benefício, junto com as variáveis relativas ao período e valor das contribuições efetuadas (Loi sur l'Assurance-Emploi). O valor do benefício é, em média, de cerca de 55% do salário médio do trabalhador nos últimos meses trabalhados.

Desde o seu início, o Programa Seguro-Desemprego esteve associado à preocupação com o estímulo ao trabalho, e sua implementação foi realizada em associação com uma política de intermediação de mão de obra. Atualmente o programa atua no financiamento de serviços de emprego visando a reinserção do desempregado no mercado de trabalho. A legislação que rege o programa prevê, em seu artigo 27, a suspensão do pagamento do benefício caso o beneficiário se recuse a participar das atividades que lhe são propostas visando a sua inserção no trabalho.

Ainda hoje o seguro-desemprego é um programa federal, de responsabilidade do Regime de Pensões do Canadá. Contudo, ele se aproxima cada vez mais da política de assistência. De um lado, a restrição progressiva das regras de acesso e da duração dos benefícios passou a ser responsável pelo crescente número de desempregados atendidos pelos programas assistenciais de segurança de renda. De outro lado, os serviços de inserção no mercado de trabalho passaram a ser ofertados de forma mais integrada ao conjunto de trabalhadores desempregados, beneficiários ou não do seguro-desemprego. No Quebec esse processo se desenvolveu nos últimos anos, implicando uma importante reformulação de instituições e programas.

## 6.2 A POLÍTICA DE EMPREGO NO QUEBEC

A meta de inserção no mercado de trabalho é um pilar central na política social do Quebec e, como foi visto nas seções anteriores, esta prioridade pouco tem se alterado nos últimos 20 anos, em que pese a sucessão de governos e administrações. Como destacam Ulysse e Lesemann (2004, p. 39):

---

45. Cabe lembrar que o programa cobria a quase totalidade dos trabalhadores urbanos, mas deixava de lado, além dos agricultores, importantes categorias, tais como os domésticos, empregados do governo e professores. Ver Guest (1995, p. 153-154).

46. A reforma de 1955 ampliou a cobertura das categorias de trabalhadores e a reforma de 1971 ampliou o acesso, a duração e o valor das prestações e instalou uma redistribuição em favor dos trabalhadores nas regiões mais desfavorecidas do país. Após 1975, progressivas reformas fizeram diminuir o número de beneficiários, o tempo e o valor do benefício (BERNIER, 2003).



A articulação da proteção social e da obrigação de conquistar a autonomia individual pelo emprego passou por modificações, reajustes e rearticulações ao longo dos anos. Esse duplo imperativo, entretanto, atravessou as duas grandes reformas da assistência social do Quebec – a de 1989 e a de 1998 – e continuou a ser o fundamento dos laços da cidadania, da mesma forma que da justiça social e da luta contra a pobreza e a exclusão.

A busca por essa integração ganhou impulso em 1997 com a assinatura do Acordo Canadá-Quebec sobre o Mercado de Trabalho (Entente Canadá-Québec Relative au Marché du Travail). Tal acordo transferiu para o governo local a responsabilidade das medidas federais no campo da formação e inserção no emprego realizadas no território do Quebec para os beneficiários do Programa Seguro-Desemprego, ao mesmo tempo em que manteve o financiamento federal. Nesse contexto foi criado, em junho de 1997, a Comissão dos Parceiros do Mercado de Trabalho – Commission des Partenaires du Marche du Travail (CPMT) –, órgão colegiado responsável pelas diretrizes da política governamental no setor. Em abril de 1998, foi criada a agência Emploi-Québec, unificando o conjunto de instituições e programas que atuavam com o objetivo de integração ao mercado de trabalho e propiciando uma articulação maior com a política de segurança de renda.

### 6.2.1 Emploi-Québec e a CPMT

A criação da agência Emploi-Québec representou um marco na consolidação das políticas voltadas para a inserção no mercado de trabalho no Quebec. Com a reorganização da prestação dos serviços públicos então realizados, a nova agência passou a responder pela execução do conjunto dos programas de emprego. Sua missão declarada seria a de “contribuir para a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho e para um melhor equilíbrio da oferta e da demanda da mão-de-obra” (EMPLOI-QUÉBEC, 2005, p. 4), visando enfrentar um mercado de trabalho local que vem sendo caracterizado como marcado por importantes problemas: taxas elevadas de desemprego e subemprego, em que pese o aumento da criação de postos de trabalho; vagas no mercado de trabalho que não conseguem ser devidamente preenchidas; envelhecimento da mão de obra; e baixa produtividade das empresas do Quebec, ameaçando sua competitividade no mercado nacional e internacional.

Nesse sentido, no campo da política de emprego, as linhas principais de atuação da Emploi-Québec vão no sentido de oferecer serviços de informação e de intermediação, financiar o acesso a cursos e programas de formação e qualificação, acompanhar e apoiar as pessoas em busca de integração no mercado de trabalho, apoiar financeiramente organismos públicos, comunitários e privados sem fins lucrativos que oferecem serviços de inserção profissional, e apoiar os diferentes atores sociais (empregadores, sindicatos, organismos comunitários, entidades de desenvolvimento local ou regional) no sentido de desenvolver estratégias de inclusão da mão de obra.<sup>47</sup>

A consolidação da missão da Emploi-Québec tem encontrado obstáculos de natureza diferenciada, entre os quais se destaca a crise de financiamento observada em

---

47. Embora estejamos enfatizando aqui a atuação da Emploi-Québec junto à mão de obra, cabe registrar que ela também atua junto às empresas por meio de uma gama variada de serviços que procuram ajudá-las a se adaptarem às mudanças observadas no mercado de trabalho, visando o desenvolvimento de seus recursos humanos e o aumento de sua competitividade.



1999, com importantes impactos na cobertura e no formato dos serviços ofertados (MOREL, 2002). Paralelamente, com a reorientação da política de proteção social que seguiu a aprovação da Lei nº 186 (ver seção 5), amplia-se o esforço de favorecer as medidas de incitação ao trabalho e de integração das políticas de assistência social e de emprego. Tal esforço também tem provocado dificuldades diversas, entre as quais as relacionadas à integração dos serviços e dos atendimentos.

Em 2005, tem início o chamado Projeto Convergência que visa a unificação dos serviços da Emploi-Québec com o programa de segurança de renda, então operado por uma agência específica. A Emploi-Québec passou, assim, a ser também responsável pela operação dos benefícios monetários da assistência social.<sup>48</sup> A reforma reuniu os recursos humanos e financeiros das duas organizações, fazendo com que a nova agência passasse a contar com 4.786 empregados e com um orçamento de \$ 3.753 milhões (SAVOIE, 2007). A reforma significou ainda a unificação, em cada unidade descentralizada de serviços, da recepção da clientela, integração do atendimento e avaliação conjunta dos serviços e benefícios. A agência Emploi-Québec, vinculada ao MESS, é hoje responsável por uma rede composta por 17 direções regionais e 154 CLEs. Mobiliza ainda mais de 500 organismos comunitários, além de órgãos e instâncias de articulação de diferentes naturezas, como os centros locais de desenvolvimento e as “mesas de negociação”.

A CPMT é a instituição corresponsável pela política de emprego. Formada por representantes de diferentes grupos sociais e do governo,<sup>49</sup> a comissão tem como objetivo maior promover o diálogo entre os diferentes segmentos visando obter um melhor conhecimento do mercado de trabalho e, em decorrência, propostas mais adequadas às necessidades das empresas e da mão de obra (MESS, 2007c). A comissão tem o mandato de participar da definição das linhas de atuação e da gestão da Emploi-Québec, aprovando anualmente seu plano de ação e seu relatório de gestão no que se refere às medidas e aos serviços de emprego.<sup>50</sup> A CPMT atua ainda nas orientações relativas à qualificação da mão de obra e sua atuação se estende em termos regionais e setoriais.

A CPMT coordena uma rede de 17 Conselhos Regionais de Parceiros do Mercado de Trabalho (CRPMT), além de 30 Comitês Setoriais de Mão-de-Obra e 2 Comitês de Integração e de Manutenção do Emprego.

Os CRPMTs são responsáveis pela adaptação das orientações relativas a medidas e serviços da Emploi-Québec para as diferentes regiões, tendo em vista suas características e necessidades específicas. Com composição similar à da CPMT, os CRPMTs devem ainda participar, em conjunto com a direção regional da Emploi-

---

48. Cabe lembrar que na mesma época, com o lançamento do Plan d'Action Gouvernemental en Matière de Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion Sociale, as atribuições da Emploi-Québec também se estendem a esse campo.

49. A CPMT é composta por 20 membros com direito a voto. São eles: 6 representantes dos trabalhadores, 6 representantes das empresas, 3 representantes dos organismos comunitários que atuam no campo do emprego e da mão de obra, 2 representantes do ensino secundário, 2 representantes do MESS, além do presidente da CPMT. A CPMT acolhe ainda 3 membros sem direito a voto (os representantes dos ministérios da Educação, do Desenvolvimento Econômico e dos Negócios Municipais e das Regiões) e 2 membros convidados (representantes das universidades e do Ministério da Imigração e Comunidades Culturais) (EMPLOI-QUÉBEC, 2007).

50. A respeito da discussão sobre o efetivo exercício do papel deliberativo da CPMT, ver Morel (2002, p. 63).

Québec, da elaboração de um plano de ação regional, incluindo metas esperadas e critérios de repartição de recursos. Por seu lado, os Comitês Setoriais de Mão-de-Obra (CSMO), compostos de representantes dos sindicatos, das empresas, além de outros organismos, têm por objetivo identificar carências, elaborar diagnósticos e propor medidas e ações na formação e desenvolvimento da mão de obra e na gestão de recursos humanos. Eles também têm a responsabilidade de desenvolver normas profissionais de certas profissões. Existem atualmente 30 CSMOs, atuando nos mais diferentes setores econômicos.<sup>51</sup> Por fim, os Comitês de Integração e de Manutenção do Emprego têm a missão de facilitar a integração de certos grupos específicos (imigrantes e deficientes) ao mercado de trabalho. Eles procuram identificar as causas das dificuldades encontradas e implementar estratégias para enfrentá-las.

A operação dessa estrutura institucional indica que a política social voltada ao emprego no Quebec se organiza a partir de um efetivo esforço de participação e negociação com os diversos segmentos sociais, em prol de soluções pactuadas e de estratégias nascidas de compromissos sociais de largo alcance. Esta condução envolve, no âmbito da *Emploi-Québec*, especialmente as organizações comunitárias, cuja inserção no processo de implementação da política será tratada mais adiante. Os organismos participativos contam ainda com a representação sindical de empresas e entidades especializadas, como as ligadas ao ensino e à aprendizagem. Ganhos expressivos são percebidos como advindos dessa estratégia. No campo da formação e desenvolvimento da mão de obra, considera-se que dificilmente as empresas poderão, isoladamente, enfrentar seus problemas de recrutamento e formação de trabalhadores, ao mesmo tempo em que sua integração em comissões e comitês regionais e setoriais permite o fortalecimento dos instrumentos de desenvolvimento econômico. No campo da inserção no mercado de trabalho, a presença de organismos especializados em clientelas específicas permite um significativo aumento não apenas na cobertura como também na eficiência dos programas propostos.

### 6.2.2 Os CLEs

O CLE é a unidade de serviço da agência *Emploi-Québec*, e detém a responsabilidade de operar tanto a política de segurança de renda como a de inserção no emprego. Mas foi somente após a implementação do Projeto Convergência que essa oferta passou a ser realizada de maneira integrada, desde a implantação de uma recepção única até a tarefa de acompanhamento dos beneficiários.<sup>52</sup> Em seu espaço

---

51. São os seguintes setores econômicos que contam com CSMO: aeroespacial; manejo florestal; borracha; química, petroquímica e refinagem; comércio de varejo; comércio de alimentação; comunicação gráfica; cultura; economia social e ação comunitária; meio ambiente; fabricação metálica; horticultura ornamental; indústria elétrica e eletrônica; indústria marítima; mineração; indústria têxtil; metalurgia; pesca marítima; indústria de plásticos; portas, janelas, móveis e armários de cozinha; produtos agrícolas; produtos farmacêuticos e biotecnológicos; serviços automobilísticos; cuidados pessoais; tecnologia da informação e da comunicação; turismo; transformação alimentar; transformação da madeira; transporte ferroviário; transporte terrestre (EMPLOI-QUÉBEC, 2007).

52. Em 2005 teve início o processo de integração das políticas de assistência social e de emprego nos CLEs. Até meados de 2007, data de realização desta pesquisa, esse processo ainda estava em curso. Na região metropolitana de Montreal ainda era pequeno o número dos CLEs que haviam concluído o processo. Onde a integração já havia sido efetivada, ela tem sido avaliada de forma positiva, seja no que se refere à organização do trabalho ou ao atendimento do público. Contudo exige uma intervenção mais qualificada, em especial nas etapas iniciais de atendimento.

físico, é também ofertado um conjunto amplo de serviços. Paralelamente, os CLEs atuam de maneira articulada com a rede de organismos públicos e privados de sua região, visando a oferta de serviços especializados à sua clientela. Incluem-se ainda sob sua responsabilidade a análise do mercado de trabalho em seu território e a consolidação de estratégias que melhor se adaptem às características locais.

Os CLEs têm como missão atender a toda a população que os procura. No que diz respeito à política de emprego, sua clientela é composta principalmente pelos beneficiários do seguro-desemprego e da assistência social. Mas eles também oferecem atendimento aos chamados “sem-cheque”, ou seja, aquela população não beneficiada por programas de garantia de renda. A tabela 13 apresenta dados sobre as pessoas que em março de 2006 participaram de algum dos serviços de emprego ofertados pelos CLEs. É interessante destacar que mais da metade dos participantes ou é beneficiária do seguro-desemprego ou é admissível nesse benefício (aguardando o início do recebimento), enquanto apenas 1/3 é beneficiário da assistência social e 12% não participam de nenhum programa de garantia de renda.

TABELA 13  
Características selecionadas dos beneficiários de serviços de emprego – 2006

	Número de participações	Número de participantes
Total	188.971	121.752
% Homens	54	54
% Mulheres	46	46
% Idade até 29	34	34
Ativos na S.R. <sup>a</sup> (%)	33	31
Ativos na A.E. <sup>b</sup> (%)	46	46
Admiss. A.E. (%)	9	10
Sem apoio de programas de transferência de renda (%)	12	13

Fonte: Emploi-Québec (2006c).

<sup>a</sup> S.R.: Segurança de renda.

<sup>b</sup> A.E.: Seguro-desemprego.

A oferta de serviços de emprego nos CLEs é realizada por meio de duas grandes modalidades: os serviços universais e os especializados. Os serviços universais são oferecidos por meio da chamada sala de multisserviços existente em cada centro e que é equipada de computadores, fax, copiadoras, centro de documentação além de garantir o acesso à internet para pesquisa sobre oferta de vagas. As salas multisserviços contam ainda com a presença de um animador que atua não somente na orientação geral dos beneficiários como também no apoio a diversas atividades, como a preparação de cartas, currículos, dossiês, seleção de vagas, entre outros.<sup>53</sup> Já os serviços

53. Existe ainda o serviço de oferta e procura de postos de trabalho mantido pela Emploi-Québec por meio da internet e cujo acesso é universal. A Emploi-Québec também mantém na internet um serviço de informações sobre o mercado de trabalho que oferece dados atualizados sobre as profissões que têm sido objeto de maiores demandas, condições de trabalho e salário das profissões, perspectivas de emprego por profissão e setor de atividade, programas de formação profissional existentes, entre outros.

especializados dizem respeito ao atendimento individualizado prestado pelos “agentes de emprego” no interior dos CLEs, assim como por medidas desenvolvidas por outras instituições, incluindo ações de formação, participação em atividades de preparação e procura de emprego e medidas de inserção no mercado de trabalho.

Ainda no que diz respeito aos serviços especializados, cabe ressaltar o desafio colocado para a inserção social e profissional de grupos com dificuldades e limitações específicas, tais como portadores de deficiência, chefes de famílias monoparentais, jovens em trajetória de exclusão, ou pessoas em situação de dependência química. Programas e serviços específicos são desenvolvidos para propiciar a integração desse público ao mercado de trabalho e contam com a ativa parceria de organismos comunitários.

Mas entre os desafios enfrentados pela política de emprego, é a inserção dos beneficiários da assistência social que mais vem mobilizando o debate público. Sobre esse tema, posições divergentes têm emergido, expressando a complexidade dos problemas da pobreza e da inserção precária no mercado de trabalho, assim como das propostas para seu enfrentamento. De um lado, defende-se a obrigatoriedade de participação dos beneficiários em serviços e medidas que favoreçam a volta ao emprego, incluindo a adoção de medidas incitativas e punitivas. De outro lado, essas propostas são denunciadas como inócuas, dada a natureza excludente do mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que seu caráter repressivo é interpretado como contrário à ampliação do bem-estar, da promoção da igualdade e da cidadania.

Como não poderia deixar de ser, esse debate também repercute no nível dos CLEs. Atualmente, o beneficiário da assistência social (assim como do seguro-desemprego) não está submetido a nenhuma obrigação no sentido de procurar emprego ou participar de medidas de inserção ou de formação. Contudo esse objetivo é perseguido pelos profissionais que atuam nos CLEs, e que identificam como sua principal missão a integração dos beneficiários no mercado de trabalho. Nesse sentido, o fim das penalidades e da obrigatoriedade de inserção em medidas de empregabilidade é vivenciado de forma contraditória naqueles centros. Para alguns profissionais, a suspensão das condicionalidades reduziu a motivação de participação de muitos beneficiários nas medidas ativas de emprego. Outros, entretanto, acreditam que a ação de inserção se tornou mais efetiva, pois os que a iniciam estão efetivamente interessados em concluí-las com bons resultados.

Também se observa uma variação nas estratégias utilizadas pelos CLEs no que diz respeito ao trabalho de mobilização dos beneficiários da assistência social para iniciar sua trajetória em direção ao mercado de trabalho. Enquanto algumas equipes buscam sensibilizar o beneficiário para fazer uso dos serviços de emprego desde a sua primeira visita, outras equipes só o fazem passados 2 ou 3 meses da realização da demanda pelo benefício assistencial. Nesse caso, considera-se que, quando o beneficiário chega ao CLE para fazer uma demanda por benefício de garantia de renda, o seu grau de carência e ansiedade não favoreceriam a integração imediata nos serviços de inserção no mercado de trabalho. Contudo, após o início do recebimento do benefício, seu engajamento seria mais efetivo.

Por fim, cabe lembrar que a equipe dos CLEs é formada por um conjunto diverso de profissionais, responsáveis por tarefas diferenciadas. Além das entrevistas iniciais e avaliação do dossiê para atribuição do benefício, há o serviço de avaliação e

orientação para o emprego, a gestão dos dossiês ativos e o acompanhamento dos beneficiários. Existe ainda o serviço de pesquisa, cuja tarefa se refere à investigação e à mobilização de informações sobre a fidedignidade das informações prestadas. Finalmente existem os serviços relacionados à oferta de medidas que favoreçam a volta ao emprego, desde a operação das salas multiserviços até a interface com os organismos comunitários e outros agentes de oferta de serviços especializados.

Nesse contexto destaca-se o papel do chamado “agente de emprego”. Sua tarefa é a de ajudar o beneficiário a identificar suas capacidades, interesses e dificuldades, assim como as necessidades no mercado de trabalho. Além de realizar uma entrevista de avaliação sobre o potencial de empregabilidade da pessoa, o agente deve informá-lo sobre os recursos que poderão ser mobilizados para ajudá-lo a recolocar-se no mercado de trabalho e a elaborar o chamado “percurso individual de inserção”. O percurso pode incluir uma variada gama de medidas, desde a qualificação do beneficiário até a superação de obstáculos individuais que dificultam sua trajetória no mercado de trabalho. O percurso “não apenas reconhece que as pessoas que vivem em situação de pobreza não constituem uma população homogênea definida pela precariedade cotidiana, mas remete à preocupação de ter em conta a diversidade das necessidades das percepções e das racionalidades” (ULISSE; LESEMANN, 2004, p. 79).

### 6.2.3 As medidas de emprego

Entre as medidas operadas pela Emploi-Québec no contexto de uma política ativa de mercado de trabalho, podem ser destacadas:

*a)* Serviço de ajuda ao emprego: serviço de curta duração que visa apoiar as pessoas que já possuem habilidades e competências necessárias para retornar rapidamente ao mercado de trabalho; consiste em ajudar o beneficiário a precisar suas necessidades e a conhecer o mercado de trabalho, assim como fornecer instrumentos e orientações que apoiem a procura do emprego;

*b)* Preparação ao emprego: dirigida a indivíduos mais afastados do mercado de trabalho, pretende favorecer o desenvolvimento de competências pessoais ligadas ao emprego; pode se desenvolver por meio de orientações especializadas ou em articulação com medidas específicas como empresas de inserção ou estágios;

*c)* Formação: visa a aquisição de competências necessárias à inclusão no mercado de trabalho, incluindo cursos de curta ou longa duração, desde a alfabetização de adultos até a formação técnica especializada;

*d)* Empresas de inserção: pretende favorecer a inclusão social e profissional de pessoas em situação de exclusão social e/ou econômica via inserção temporária em uma empresa de economia social constituída com essa finalidade;

e) Apoio ao trabalho autônomo: se dirige a pessoas que desenvolveram um projeto viável de criação de empresa; essa medida é implementada com o apoio de instituições parceiras, em especial dos centros locais de desenvolvimento;<sup>54</sup>

f) Subvenções salariais: objetiva integrar pessoas sob risco de desemprego prolongado e jovens sem experiência profissional; oferta empregos de tempo integral por um período máximo de 30 semanas (ou 52 semanas em uma empresa de economia social); o valor da subvenção é variável, dependendo do tipo de empresa e do valor do salário; e

g) Suplemento de retorno ao trabalho: benefício monetário que visa estimular os beneficiários do seguro-desemprego e da assistência social a retornarem ao trabalho em emprego de tempo integral.

Pode-se separar essas medidas entre as que visam ampliar a empregabilidade dos beneficiários e as que são orientadas ao mercado de trabalho.<sup>55</sup> As medidas voltadas à empregabilidade atuam sobre as competências da pessoa e a adequação dessas competências ao mercado, e são, basicamente, medidas de orientação, formação e aprendizagem. As medidas orientadas ao mercado de trabalho, por sua vez, são aquelas que promovem geração de oferta de vagas e oportunidades, entre as quais o suplemento de salário, o desenvolvimento de empresas de economia comunitária e o apoio ao trabalho autônomo.

No campo da empregabilidade, e tendo em vista a diversidade do público atendido, a agência Emploi-Québec também atua em articulação com os chamados recursos externos em empregabilidade, formados majoritariamente por organismos comunitários. Essas organizações são definidas como entidades privadas sem fins lucrativos, geridas por conselhos de administrações autônomos e solidariamente responsáveis pela sua organização (MESS, 2006c). Elas têm como objetivo atuar junto a clientela específica,<sup>56</sup> mais afastadas do mercado de trabalho, visando ampliar suas possibilidades de inserção profissional.

A atuação desses organismos é regulada por um protocolo de parceria que tem como objetivo definir os papéis do governo e das organizações comunitárias em torno de um objetivo comum: “oferecer serviços de qualidade em matéria de emprego e favorecer a integração ao mercado de trabalho de pessoas em dificuldade de inserção que apresentem riscos de desemprego prolongado ou de exclusão profissional”. Cabe lembrar que a atuação dos organismos comunitários também responde a estratégias, objetivos e metas determinadas pela CPMT e pelos CRPMTs, onde aquelas entidades também estão representadas. Por sua vez, a inserção de cada organismo comunitário é objeto de acordos de serviços negociados localmente junto aos CLEs e formalizados anualmente.

---

54. Os centros locais de desenvolvimento têm por objetivo ofertar serviços a trabalhadores autônomos e a empresas coletivas instaladas em seu território, assim como mobilizar os atores locais para ações negociadas, visando a promoção do emprego e o desenvolvimento econômico do território. Ver Ulisse e Lesemann (2004).

55. Esta distinção é desenvolvida em Dufour, Boismenu e Noel (2003).

56. Podem-se citar, entre outros, jovens, mulheres, pessoas com deficiência, imigrantes e ex-detentos. Entre os principais problemas encontrados por essa clientela pode-se citar problemas psicológicos e mentais, pobreza e isolamento social, subescolarização, monoparentalidade, alcoolismo, entre outros (MESS, 2006c).



Uma série de entidades reagrupa os organismos comunitários, permitindo visualizar o conjunto que compõe esse universo. São elas: Associação dos Clubes de Procura de Emprego do Quebec (ACREQ), Coletivo das Empresas de Inserção do Quebec (CEIQ), Agrupamento dos Organismos de Desenvolvimento da Empregabilidade (RQUODE), Rede Canadense de Empresas de Treinamento (RCEE), Rede de Serviços Especializados de Mão-de-Obra (RSSMO) e Agrupamento dos Organismos Especializados no Emprego de Pessoas com Deficiência (ROSEPH).

Dentre os organismos comunitários que atuam no campo da inserção, cabe destacar, devido a sua originalidade, as chamadas empresas de inserção. Esses organismos têm como missão favorecer a integração social e profissional de clientela marginalizadas ou fortemente desfavorecidas na perspectiva de acesso ao emprego a partir de uma experiência integral no trabalho em uma empresa autêntica. Como qualquer outra empresa, as empresas de inserção gerem recursos humanos, materiais e financeiros, comercializam produtos e bens e participam normalmente do mercado em seu setor de atividade. Contudo, sua finalidade é a de oferecer uma formação em processo, e visa não apenas a formação técnica e profissional, mas também pessoal e social, incluindo um acompanhamento individual permanente. Dessa forma, sua proposta se ancora na formação a partir da inserção profissional com aprendizagem. O CEIQ agrupa atualmente 46 empresas atuando nos seguintes setores de atividade: alimentação, comércio de varejo e de atacado, cultura, turismo, serviços e manufatura.<sup>57</sup>

Por fim, no que se refere à busca de ampliação de oportunidade no mercado de trabalho, cabe destacar o papel que a economia solidária vem exercendo no Quebec como vetor de desenvolvimento econômico e criação de empregos. Desde meados da década de 1980 empresas de economia solidária vêm ampliando sua participação na economia local, com o desenvolvimento de “empresas coletivas” que oferecem bens e serviços visando atender as necessidades da comunidade. Um retrato do setor realizado em 2001 aponta que eram mais de 6.200 empresas e cooperativas de economia solidária no Quebec, criando 65 mil empregos (CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE, 2004). Contudo, diferentemente das empresas de inserção, as empresas de economia solidária mantêm uma mão de obra estável, e não têm como objetivo integrar uma clientela marginalizada ou fortemente desfavorecida. Ao contrário, é considerada uma economia “aberta a todos” (ULYSSE; LESEMAN, 2004). Ao lado de sua preocupação com a gestão democrática, a supremacia das pessoas e do trabalho sobre o capital, a repartição da renda e a produção para a comunidade, visam também a melhor eficiência na alocação de seus recursos e sua inserção rentável no mercado.

As experiências das organizações comunitárias e de economia solidária no Quebec demonstram a relevância da parceria, que atua ali como um conceito central e organizador no campo das políticas sociais. Por um lado, ele reflete a compreensão de que os desafios da inserção social e produtiva e da luta contra a pobreza e a exclusão são, também, um desafio dos diferentes atores sociais e não apenas do Estado. De outro lado, indica o esforço de ampliar os espaços onde a intervenção social pode operar, tendo como vetor principal a busca de um desenvolvimento democrático ancorado no reconhecimento do social e das necessidades locais.

---

57. Sobre as empresas de inserção, ver o *site* do CEIQ: <[www.collectif.qc.ca](http://www.collectif.qc.ca)>.

### 6.3 OS DESAFIOS DA POLÍTICA DE EMPREGO

O debate em torno do desenho atual das políticas de emprego e, principalmente, sobre sua articulação com a política de segurança de renda vem mobilizando, no Quebec, um amplo conjunto de atores sociais e vem permitindo explicitar a complexidade inerente ao enfrentamento da pobreza, da insuficiência de renda e da inserção no mercado de trabalho. Sem procurar reproduzir esse difícil debate, pretende-se registrar alguns dos temas mais frequentes, e que apontam para os desafios a serem enfrentados nos próximos anos pela política de proteção social. Entre eles ganham relevância as questões da centralidade do trabalho como organizador da política de proteção social, da garantia de renda como direito incondicional e do aumento da precariedade do trabalho.

Um primeiro desafio que vem sendo destacado se refere ao risco de os programas de empregabilidade minarem a ideia de um direito à segurança de renda. Para alguns atores sociais, a prioridade dada à inserção no mercado de trabalho lança, direta ou indiretamente, suspeição sobre os pobres. Sua conduta passa a ser priorizada como objeto de intervenção e mesmo como fator explicativo da condição de pobreza ou vulnerabilidade. De outro lado, ao colocar no centro a ideia do trabalho e não da solidariedade ou da dignidade das condições de vida, os programas de empregabilidade ameaçam a própria noção de direito social.

Um segundo desafio que vem sendo identificado no contexto de centralidade adquirida pela política de inserção no emprego diz respeito à identificação do trabalho como o único espaço social dotado de dignidade. Essa identificação obscureceria o debate em torno das condições de trabalho, do avanço do trabalho precário e mesmo de sua subvenção por programas sociais que complementam a renda dos trabalhadores pobres. Por outro lado, tal centralidade minimizaria o papel do crescimento econômico como variável explicativa da dinâmica de inserção produtiva dos trabalhadores.

Contudo, outros atores sociais vêm destacando a importância das políticas de empregabilidade e, em especial, as referentes à formação profissional, apontando a necessidade de sua ampliação como o grande desafio. Segundo essa perspectiva, o problema da pobreza no Quebec não se relaciona à ausência de postos de trabalho, mas às dificuldades vivenciadas pelos trabalhadores para se inserirem no mercado, em especial devido à ausência de qualificação. Nesse sentido, é apontado como importante desafio o aumento de recursos para a ampliação das medidas de formação. Ao mesmo tempo, a ampliação de recursos também é apontada como desafio por aqueles que identificam a necessidade de avançar em uma política incitativa (e não punitiva) de inserção no mercado de trabalho.

Por fim, destaca-se o debate sobre o tema da diversidade das situações e dos perfis dos trabalhadores, bem como suas possibilidades desiguais de ingresso no mercado de trabalho. Aponta-se a necessidade de reconhecimento de que há obstáculos importantes para que certos grupos possam se inserir adequadamente no mercado, em especial nos empregos formais. Problemas como o preconceito, a dificuldade de reconhecimento de certos diplomas e/ou habilidades, as deficiências físicas, de formação ou referentes a situações familiares ou sociais ainda demandariam



atenções específicas da política pública ou mesmo o reconhecimento de que a inserção pelo trabalho não é a solução para o conjunto da PIA.

## 7 CONCLUSÃO

O sistema de proteção social que atende hoje a população do Quebec é formado por uma ampla rede de programas implementados pelo governo federal e pela província, operando um conjunto de benefícios monetários e serviços, visando a garantia da renda, o combate às situações de pobreza, a promoção de oportunidades e o aumento do bem-estar. Este trabalho tinha como objetivo inicial descrever as características principais desse sistema no que diz respeito especificamente aos benefícios monetários de natureza assistencial e aos serviços que lhes são associados, notadamente os referentes à promoção da inserção no mercado de trabalho. Progressivamente, contudo, esse objetivo foi se ampliando e, em que pese ter-se mantido a prioridade nos programas da assistência social, buscou-se apresentar também os benefícios voltados ao público idoso e às crianças, sejam eles fornecidos por programas de natureza contributiva ou não contributiva, sob responsabilidade federal ou provincial. Dada a complexidade e a amplitude das necessidades e situações atendidas pelo sistema de proteção social, foram enfocados apenas os programas mais importantes em termos de público coberto. Mesmo assim, cabe ressaltar que não foi possível tratar, senão muito rapidamente, de iniciativas relevantes como os que atendem os trabalhadores de baixa renda (Programa Prime au Travail).<sup>58</sup>

O texto procurou apresentar a trajetória recente de cada programa, assim como informar sobre o público-alvo, a cobertura e os benefícios ofertados. Procurou-se ainda descrever, mesmo que sucintamente, o debate atual em torno dos diferentes campos de intervenção. De fato, nos últimos anos, o Quebec tem enfrentado um importante debate sobre o formato de seu sistema de proteção social e suas perspectivas futuras. As análises e propostas se sucedem, acompanhadas de grande mobilização social refletida na multiplicação dos fóruns de discussão e na emergência de novas instituições de consulta e negociação.

A título de conclusão, e enfocando esse conjunto de iniciativas de uma perspectiva global, algumas características podem ser ressaltadas. Entre elas, serão aqui destacadas *a)* a tendência de afirmação da garantia de uma renda mínima como princípio comum entre diversos programas; *b)* a tendência de crescimento dos benefícios de caráter assistencial; *c)* a priorização dada às políticas de integração ao mercado de trabalho; e *d)* o esforço realizado no nível da administração pública, de integração desses vários programas na perspectiva de sustentação da renda familiar.

Quanto à primeira característica apontada, destaca-se a adoção do princípio de garantia de uma renda mínima como objetivo comum a um conjunto expressivo de programas. De fato, o sistema de segurança de renda no Canadá passa a operar de forma cada vez mais associada à temática da insuficiência de renda. Desta forma, é o patamar da renda familiar que, na grande maioria dos casos, define o tipo e o valor

---

58. Outras iniciativas, como as relacionadas a benefícios vinculados a públicos específicos, como estudantes ou crianças portadoras de deficiência, assim como o conjunto de isenções de impostos concedidas em função de situações sociais ou familiares, e integradas às políticas sociais, não puderam ser incorporadas no escopo deste trabalho.

dos benefícios e, em alguns casos, permite o acesso ao programa. No mesmo sentido, observa-se a tendência de beneficiar tanto o público participante do mercado de trabalho como os não participantes. Assim, tanto programas federais, caso do PSV e do PFCE, como programas provinciais – o Apoio às Crianças ou a Assistência Social – não incluem entre seus critérios de acesso a não-participação dos membros adultos da família no mercado de trabalho, mas tão-somente a renda da família.

Ao lado da priorização dada às famílias pobres, os programas analisados partilham a preocupação de evitar que os benefícios monetários por eles operados atuem como um fator de desincentivo ao trabalho. Essa preocupação está presente nos documentos de referência dos programas que visam beneficiar famílias com crianças, assim como naqueles programas que têm como público-alvo pessoas em idade economicamente ativa. A estratégia comum adotada tem sido a de impedir que a família tenha perdas de renda quando da entrada de seus membros adultos no mercado de trabalho. Com esse objetivo, o governo do Quebec manteve em valores reduzidos os benefícios voltados para a população considerada apta ao trabalho, ao mesmo tempo em que dissociou o valor do benefício da assistência social da existência de crianças na família. As medidas de apoio financeiro dirigidas às crianças passaram a ser operadas exclusivamente pela chamada política familiar. Dessa forma, manteve-se o benefício assistencial num valor menor, ao mesmo tempo em que se garantiu que sua perda não impactaria no acesso aos montantes relacionados à existência de crianças nas famílias.

A reforma realizada no âmbito da política familiar, aumentando o benefício e a focalização do programa, faz parte desse esforço de manter a política assistencial dissociada do número de crianças existentes nas famílias e, paralelamente, reforça a atuação pública voltada para a temática da insuficiência de renda. A mesma tendência pode ser observada na política federal de transferências de renda para famílias com crianças, em que se constata, como foi visto, um crescimento relativamente maior dos gastos realizados com o SPNE, ante os gastos com a prestação de base do PFCE. Esse processo, associado às restrições observadas no Programa Seguro-Desemprego, parece apontar para um movimento de relativa restrição aos programas associados à condição de trabalho ou à condição de cidadania e uma progressiva centralidade dos programas associados à condição de renda e de vulnerabilidades, esta última associada às condições de idade e de autonomia.

A tendência de crescimento dos benefícios de caráter assistencial – segunda característica identificada – e a criação de um “regime de rendas”,<sup>59</sup> em que todos têm direito a um complemento do Estado em função do conjunto de seus rendimentos, parece, assim, estar se impondo de maneira integrada, tanto no que diz respeito aos benefícios de responsabilidade federal como provincial. Diferentemente do que ocorre no Brasil esse sistema está sendo organizado para garantir um patamar de renda e não para garantir o acesso a benefícios de determinado valor. Efetivamente, o benefício integral, em quase todos os programas estudados, é acessível apenas a famílias sem renda ou nas faixas de menor renda. Nos demais casos, o benefício cai à medida que aumenta a renda familiar. Esse sistema tem sido defendido também

---

59. Agradeço a Gerard Lescot a sugestão dessa expressão.

porque permite às famílias beneficiadas uma saída lenta dos programas, associada aos aumentos de ganho observados.

Uma terceira característica diz respeito à priorização dada às políticas de integração ao mercado de trabalho para os beneficiários da assistência social. Esse movimento, sobre o qual o debate tem se adensado nos últimos anos, parece estar respondendo ao crescimento da cobertura dos programas de transferência de renda, atendendo um público amplo e diferenciado no que diz respeito a sua relação com o mercado de trabalho. De fato, o reconhecimento de que o indivíduo ou sua família tem direito a um benefício público devido ao seu nível de renda e independente de trabalhar ou não, ou de ter ou não capacidade para o trabalho, traz para os programas tensões específicas.

A literatura tem apontado para o fato de que o surgimento de benefícios monetários não ancorados na contribuição social ou na comprovação do exercício do trabalho “legítimo” faz emergir dificuldades expressivas no campo da proteção social. Como chama a atenção Morel (1999), a assistência social, ao contrário do seguro social, não responde ao princípio da reciprocidade. Ao assentar-se na separação entre os que pagam e os que recebem, a assistência social exige a comprovação do estado de necessidade ao mesmo tempo em que amplia a suspeita que se dirige contra os segmentos de trabalhadores pobres no que diz respeito a uma possível ausência de motivação ou esforço. A inexistência de contrapartida relacionada aos benefícios monetários coloca poucos problemas quando eles são dirigidos aos idosos, cuja contribuição ao desenvolvimento social já teria sido dada; às crianças, cuja contribuição ainda será efetuada; e aos doentes ou inválidos, para quem tal demanda pode ser suspensa. Mas, como nos ensina Castel (1995), os problemas são efetivos quando, enquanto parte do sistema de proteção social, amplia-se a cobertura da PIA e em condições de trabalho.

A operacionalização dessas tensões tem repercutido especialmente na organização da assistência social por categorias relacionadas à capacidade de trabalho (aptos e não aptos), fazendo emergir relevantes questões de ordem política e social. De um lado, parece consolidar-se no Quebec um amplo consenso em torno da centralidade do trabalho como instrumento de combate à pobreza e à exclusão social. Contudo, o debate sobre os limites e possibilidades de o mercado de trabalho realizar a inclusão da população que demanda sua inserção é, ainda, tema polêmico. Esse é um debate que se desenvolve em diferentes planos, desde a temática da precarização das relações de trabalho e de deterioração das remunerações até a possibilidade de desenvolvimento de lógicas sociais no âmbito das atividades econômicas como defende o campo da economia solidária.

De outro lado, discutem-se as responsabilidades dos beneficiários no processo de saída de sua situação de carência. Enquanto alguns setores apontam para a reprodução de prejulgamentos sobre o público atendido pela assistência social, outros setores destacam a necessidade de se enfatizar a responsabilidade dos beneficiários e de mobilizá-los para atuarem na construção de trajetórias de inserção.

Ao lado do esforço de integração entre as políticas de segurança de renda e de inserção no mercado de trabalho, cabe destacar uma outra característica, que se refere à busca de complementaridade entre os diferentes benefícios. De fato, a acumulação de benefícios não apenas é possível como faz parte da própria lógica do sistema de

proteção social. Assim, pode-se acumular benefícios contributivos e não contributivos, como é o caso do PSV com o RRQ, para os idosos, ou do Seguro-Desemprego e da Assistência Social, para os trabalhadores sem ocupação. Também é possível acumular os benefícios não contributivos, como por exemplo, o benefício da Assistência Social ou do Prime au Travail com o do Apoio às Crianças, do governo do Quebec, ou o PFCE, do governo federal.

A busca pela integração e complementaridade entre os programas tem levado a um progressivo esforço da administração pública de integrar bases de dados e realizar uma avaliação conjunta dos impactos dos diferentes benefícios. Operando com um programa de simulações, torna-se possível que todos os programas que distribuem benefícios monetários sejam harmonizados e que, por meio de cálculos sobre as rendas disponíveis, sejam avaliados os impactos de cada um dos benefícios para os diferentes tipos de família. Procura-se, assim, efetivar tanto uma concepção integrada, como uma implementação integrada, em oposição à implementação autônoma de diversos programas para um mesmo público-alvo.

Concluindo, este trabalho teve como objetivo descrever as políticas e os programas de segurança de renda que hoje beneficiam a população do Quebec, tentando ainda apresentar o contexto dos debates e os desafios que enfrentam. Os aprendizados que podem aportar os estudos sobre casos internacionais são significativos, permitindo tanto avançar na qualificação do debate brasileiro à luz de outras experiências, como enriquecer a análise no que se refere às diversas etapas de vida das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

BERNIER, N. *Le désengagement de l'état providence*. Montréal: Presses de l'Université du Québec, 2003.

BOUCHARD, C.; LABRIE, V.; NOEL, A. *Chacun sa part*: rapport de trois membres du comité externe de la sécurité du revenu. Ministère de la Sécurité du revenu, Gouvernement du Québec, 1996.

CANADÁ. *Statistiques de la securite sociale – Canadá et provinces: 1978-1979 a 2002-2003*. Ottawa: Ministère de Ressources Humaines et du Développement Social du Canadá, 2006a. Disponível em: <[www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/tableau/page00.shtml](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polsoc/tableau/page00.shtml)>.

\_\_\_\_\_. *Rapport statistique sur l'aide sociale*: 2005. Ottawa: Directeurs Fédéral-Provinciaux-Territorial du Sutiien du Reveu, Ministère de Ressources Humaines et du Développement Social du Canadá, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Votre prestation fiscale canadienne pour enfants* – pour la période de juillet 2006 a juin 2007. Ottawa: Agence du Revenu du Canadá, 2006c.

\_\_\_\_\_. *Rapport annuel du regime de pensions du Canadá 2005-2006*. Ottawa: Ministère de Ressources Humaines et du Développement Social du Canadá, 2007a. Disponível em: <[www.rhdsc.gc.ca/fr/publications\\_ressources/rpc/2006/rapport\\_annuel/page00.shtml](http://www.rhdsc.gc.ca/fr/publications_ressources/rpc/2006/rapport_annuel/page00.shtml)>.

\_\_\_\_\_. *Prestations Canadiennes pour enfants (incluant les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux semblables)*. Ottawa: Agence du Revenu du Canadá, 2007b.

\_\_\_\_\_. *La prestation nationale pour enfants – rapport d'étape 2005*. Ottawa, Canada: PNE, 2007c.

CARBONNEAU, D.; FUGÈRE, D. *Le revenu des personnes retraitées au Québec*. Québec: Direction de l'Évaluation et de la Révision, Régie des Rentes du Québec, 2006. Disponible em: <[http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/publications/regime\\_rentes/etudes/](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/publications/regime_rentes/etudes/)>.

CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

CEPPI, U. *Le soutien financier du Québec et du fédéral*. Québec: Ministère de la Famille et Aînés, 2007.

CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE. *Une économie à valeurs ajoutées*. Outil de sensibilisation à l'économie sociale. Canada: Chantier de l'Économie Sociale, 2004.

COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *Planification et Orientations 2006-2009*. Québec: Gouvernement de Québec, 2007.

DUFOUR, P.; BOISMENU, G.; NOEL, A. *L'aide au conditionnel: la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal: Presses de l'Université de Montreal, 2003.

EMPLOI-QUÉBEC. *Le plan d'action annuel d'Emploi-Québec 2005-2006 – version abrégée*. Québec: Gouvernement du Québec, 2005. Disponible em: <<http://emploi Quebec.net/francais/complements/publications.asp?categorie=1001102>>.

\_\_\_\_\_. *Rapport annuel de gestion 2005-2006*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006a. Disponible em: <<http://emploi Quebec.net/francais/complements/publications.asp?categorie=1001102>>.

\_\_\_\_\_. *Le plan d'action annuel de l'Emploi-Québec 2006-2007 – version intégrale*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Statistiques sur les individus et organisations participant aux mesures actives d'Emploi*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006c.

\_\_\_\_\_. *Une solution québécoise aux enjeux actuels du marché du travail: les comités sectoriels de Main-d'Oeuvre*. Québec: Emploi Québec, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. *Les trois mondes de l'état-providence*. Paris: PUF, 1999.

FORTIN, P.; SÉGUIN F. *Pour un régime équilibré axé sur l'emploi*. Rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu. Ministère de la Sécurité du revenu, Gouvernement du Québec, 1996.

GUEST, D. *Histoire de la sécurité sociale au Canada*. 2. ed. Montreal: Boreal, 1995.

ISQ – Institut de la Statistique du Québec. *Les régimes complémentaires de retraite: concepts et données générales*. Québec: Gouvernement du Québec, 2005.

JACCOUD, L. *Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social*. Brasília, Ipea, 2008 (Texto para Discussão n. 1.372).

MERRIEN, F. X.; PARCHET, R.; KERNER, A. *L'état social – une perspective internationale*. Paris: Armand Colin, 2005.

MESS – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale. *La volonté d'agir, la force de réussir – stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec: Gouvernement du Québec, 2002.

\_\_\_\_\_. *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec: Gouvernement du Québec, 2004.

\_\_\_\_\_. *Plan stratégique 2005-2008*. Québec: Gouvernement du Québec, 2005.

\_\_\_\_\_. *Assistante-emploi (aide sociale): renseignements généraux sur le programme d'assistante-emploi*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Rapport annuel de gestion 2005-2006*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006b.

\_\_\_\_\_. *Protocole de reconnaissance et de partenariat entre Emploi-Québec et les organisations communautaires*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006c.

\_\_\_\_\_. *Rapport statistique sur les prestataires des programmes de base de sécurité du revenu*. Québec: Gouvernement du Québec, jan. 2007a.

\_\_\_\_\_. *Programme d'aide sociale et de solidarité sociale*. Québec: Gouvernement du Québec, 2007b.

\_\_\_\_\_. *Commission des partenaires du marché du travail*. Québec: Gouvernement du Québec, 2007c.

\_\_\_\_\_. *Direction générale des politiques*, jui. 2007d.

MOREL, S. De l'assurance chômage à l'assistance chômage: la dégradation des statuts. *Revue de l'IRES*, n. 30, 1999/2.

\_\_\_\_\_. *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*. Ottawa: Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada, 2002.

RHDSC – Ministère de Ressources Humaines et du Développement Social. *Taux des paiements de la sécurité de la vieillesse – juillet à septembre 2007*. Ottawa: Ministère de Ressources Humaines et du Développement Social du Canada, 2007.

RRQ – Régie des Rentes du Québec. *Évaluation du système Québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*. Québec: Gouvernement du Québec, 2004. Disponible en: <[http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/publications/regime\\_rentes/etudes/](http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/services/publications/regime_rentes/etudes/)>.

\_\_\_\_\_. *Le système de sécurité financière à la retraite*. Québec: Gouvernement du Québec, 2006.

\_\_\_\_\_. *Votre soutien aux enfants cette année*. Québec: Gouvernement du Québec, 2007a.

\_\_\_\_\_. *Soutien aux enfants* – statistiques de l'année 2006. Québec: Gouvernement du Québec, 2007b.

SAVOIE, D. *Québec: viser l'intégration du plus grand nombre possible de personnes au marché du travail*. Barcelone/Québec. 2007. Mimeografado.

THÉRET, B. L'union sociale Canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union Européenne. *Enjeux Publiques*, v. 3, n. 9, août 2002.

ULYSSE, P.-J.; LESEMANN, F. *Citoyenneté et pauvreté*. Montréal: Presses de l'Université du Québec, 2004.

WHITE, D. L'état et le secteur communautaire au Québec. *ISUMA*, v. 2, n. 2, p. 34-45, 2001.





## EDITORIAL

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão**

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

### **Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares