



Ciência & Saúde Coletiva

ISSN: 1413-8123

cecilia@claves.fiocruz.br

Associação Brasileira de Pós-Graduação em

Saúde Coletiva

Brasil

Lessa, Iara

Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá

Ciência & Saúde Coletiva, vol. 12, núm. 6, diciembre, 2007, pp. 1533-1542

Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63013517015>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Transformações e continuidades nos programas de bem-estar social no Canadá

Transformations and continuities  
in Canadian social welfare programs

Iara Lessa<sup>1</sup>

**Abstract** *Poor mothers and their families constitute a core dilemma for a social welfare system that aims primarily to encourage and keep workers in the labor force. Public income transfers to these and other marginalized groups may be viewed as disincentives to seek paid work and have been characterized in Canada by stinginess and contradictions since the beginning of the XX century. This paper discusses recent transformations in these programs and their effects on families and individuals. Focusing specifically on poor mothers raising children alone, it argues that many gradual cuts and reshaping these programs have changed the character of the social welfare state in Canada, blocking escape routes from poverty for marginalized groups.*

**Key words** *Public income transfers, Poverty, Single mothers*

**Resumo** *As mães pobres e suas famílias constituem um dilema central a um sistema de bem-estar social que visa principalmente encorajar e manter os trabalhadores na força de trabalho. As transferências de renda pelo poder público para este e outros grupos marginalizados podem ser vistas como um desestímulo ao trabalho assalariado e têm sido, desde o início do século XX no Canadá, marcadas por enormes mesquinhez e contradições. Esse artigo discute transformações recentes nesses programas e seus efeitos nas famílias e indivíduos, enfocando o caso específico das mulheres pobres mantendo suas famílias sozinhas. Ele argumenta que o corte e re-definição gradual dos programas mudaram a natureza do estado de bem-estar social no Canadá e reduzem os caminhos para sair da pobreza disponíveis a grupos marginalizados.*

**Palavras-chave** *Transferência pública de renda, Pobreza, MÃes sozinhas*

<sup>1</sup> Ryerson University. 350 Victoria Street. Ontario Canada M5B 2K3. ilessa@ryerson.ca

## Introdução

O jornal Toronto Star<sup>1</sup> chamou a atenção de seus leitores durante o último mês de dezembro para a decisão dos oficiais de serviço social de cortar o subsídio de creche dado à mãe de duas crianças, "Amany Johnson, que está tentando escapar da pobreza desde que fugiu de um marido violento em 2003. [...] Uma caixa de banco de tempo parcial, que normalmente ganha de 800 a 900 dólares canadenses líquidos por mês", ela trabalhou algumas horas a mais em dezembro, adicionando 400 dólares extras ao seu salário e imediatamente foi desqualificada do programa de subsídio. O problema é que sem o subsídio a creche para as crianças custa 930 dólares, fazendo com que seja proibido a essa senhora manter-se na força de trabalho. O sistema a condena à eterna pobreza e dependência da ajuda pública, pois sempre que conseguir melhorar um pouco o seu salário, ela perde qualquer subsídio e não consegue manter os filhos na creche, tendo que abandonar o emprego. "O que esperam que eu faça?", pergunta essa mulher desesperada.

Essa é uma pergunta difícil de responder. As contradições dos programas de transferência de renda no Canadá são muitas. Programas que foram no passado uma promessa de equidade e a marca de uma sociedade com interesses coletivos<sup>2</sup> estão, no presente, sentindo de forma drástica as consequências das reformas neoliberais que permearam os sistemas de bem-estar social dos países do Norte<sup>3</sup>. Focadas na promoção do imperativo do trabalho assalariado, as reformas iniciadas na década de 1990 implementaram diversas restrições na elegibilidade individual para programas e subsídios e reduziram os valores transferidos por eles<sup>4</sup>. Acima de tudo, essas reformas tornaram o sistema de bem-estar social do Canadá consideravelmente mais punitivo, responsabilizando o indivíduo em vez da sociedade por mudanças no mercado de trabalho, e concentrando os seus esforços em eliminar os relativamente raros casos de fraudes e erros que pontuavam a implementação e distribuição de transferências.

Grupos tradicionalmente marginalizados na sociedade canadense tornaram-se, com essas reformas, ainda mais vulneráveis, apesar do Canadá estar passando por anos de prosperidade e enriquecimento tanto individual como de corporações, exibindo um crescimento de 43% na renda *per capita* nos últimos vinte e cinco anos. As taxas de desemprego encontram-se em seu ponto mais baixo dos últimos trinta anos com, aproxi-

madamente, 63% da força de trabalho ocupada em empregos permanentes e de tempo integral sob condições de trabalho decentes<sup>5</sup>. Entretanto, os outros 37% estão empregados fora desse padrão: empregos não estáveis, de tempo parcial, temporários ou sem benefícios trabalhistas e que pagam menos de 10 dólares por hora, quando a estimativa é de que é preciso um salário de 10,50 dólares por hora para cobrir o custo de vida em uma cidade grande do Canadá. Entre cada seis adultos de todas as idades, gênero e estágio de vida, um trabalha por menos de 10 dólares/hora e metade destes trabalha por 8 dólares/hora. Imigrantes recentes, grupos indígenas, pessoas portadoras de necessidades especiais e mães criando filhos ou filhas sem contribuição financeira dos pais têm visto a distância entre si e grupos afluentes aumentar<sup>6</sup>.

Existe um número crescente de pessoas no Canadá vivendo em situação de pobreza mesmo estando empregadas. Empregos precários, ou temporários com baixo salário, não conseguem tirar essas pessoas da pobreza, gerando grupos à margem da sociedade e excluídos de seus privilégios e benefícios<sup>7</sup>. Mulheres e crianças estão desproporcionalmente representadas entre nesses grupos. Uma em cada sete mulheres está entre os pobres e mulheres indígenas, mães sozinhas, mulheres idosas, mulheres portadoras de deficiências, mulheres imigrantes ou identificadas através de raça e aquelas vivendo em áreas remotas ou rurais têm uma representação desigual e crescente entre o grupo dos pobres<sup>8</sup>. Isso porque numa sociedade onde mulheres ainda são as responsáveis pelo trabalho doméstico, as suas carreiras são interrompidas e as ocupações tradicionalmente exercidas por elas têm salários desvalorizados. Apesar das grandes mudanças que estão se efetivando nas relações de gênero, ainda hoje vivemos com a herança dessas relações.

Mães pobres, e entre estas principalmente as mães que não têm a contribuição de uma outra pessoa para ajudar nas despesas de formação dos filhos – numa sociedade heterossexual essa pessoa é tradicionalmente um pai trabalhador – i.e., as mães sozinhas, constituem um dilema particular para os sistemas de bem-estar social do Canadá<sup>9</sup>. A denominação mãe sozinha usada nos países do Norte democrático é diferente da terminologia brasileira que usa o termo mãe chefe de família. Ao chamá-las de mães sozinhas, o Norte, e em particular o Canadá, está enfatizando que essas mulheres estão desviando do padrão esperado: uma família heterossexual composta de um homem e uma mulher criando filhos. O foco do

termo é na ausência masculina na família, não no fato de que a mulher é que desempenha a função de ganha-pão da família, imediatamente colocando essas mulheres como inferiores a outras mães que têm um homem na família. Entretanto, essas mães desempenham, sozinhas, um papel importante na formação de futuros cidadãos e na manutenção financeira da família, em um mercado de trabalho que tende a desvalorizar a contribuição feminina. São, portanto, evidencia concreta da necessidade de apoio social de uma forma integrada, reconhecendo a educação de crianças como geração de capital humano. É essa contradição básica – como justificar e efetivar transferências monetárias a certos grupos quando a sociedade é fundamentada no princípio de que só o engajamento na força de trabalho deve trazer bem-estar – que marca consistentemente muitas das dificuldades encontradas pelos os programas de transferência de renda para a família no Canadá, na Inglaterra e outras antigas colônias inglesas<sup>10</sup>.

O presente artigo tem o objetivo de contribuir para a sistematização desses temas através de uma discussão sobre as transformações no sistema de transferência de renda no Canadá, comparando-o com sistemas semelhantes. Para tanto, vou me concentrar, na primeira parte, nos valores que inspiram e guiam os sistemas de bem-estar social canadenses; na segunda parte, numa exposição sobre os programas e suas implementações hoje; e, na terceira, numa discussão sobre os efeitos desses programas na sociedade como um todo e nos grupos marginalizados em particular, enfocando as mães sozinhas de forma especial. Na conclusão, tentarei captar de uma forma geral os pontos fracos e vulneráveis do sistema, assim como seus pontos fortes numa tentativa de levantar questões e opções que iluminem e avancem a reflexão sobre sistemas de transferência de renda.

### Valores e intenções

Existem muitas razões pelas quais uma sociedade resolve coletivamente ajudar grupos de pessoas em seu meio que são menos capazes de se manter ou que se encontram em uma situação de necessidade. Intenções benéficas, inspiradas por motivos religiosos de elevação da alma ou obrigação de castas ou classes sociais mais abastadas, marcam os sistemas de ajuda em muitos países e civilizações. Em outros casos, esses sistemas são originados em obrigações morais e humanitárias que levam essas sociedades a procurar equidade entre

seus membros para evitar conflitos entre grupos ou a promoção de direitos considerados inerentes ao ser humano<sup>11</sup>.

Na Inglaterra e nos países colonizados por ela, como o Canadá, ideais humanitários impõem a necessidade de manter condições de vida mínimas para cidadãos que se encontram em situação de miséria. Mas os princípios que guiam o investimento público nessas pessoas são também fundamentalmente ligados à formação e à manutenção da classe operária. Isto é, a ajuda a pessoas necessitadas não deve fazer com que a mão-de-obra barata desapareça do mercado de trabalho. Portanto, essas pessoas têm que documentar que estão nessa situação à sua revelia e que estão fazendo ou fizeram todo o possível para se sustentar. Nesses países, os programas sociais foram desenvolvidos sob a forte influência da Lei dos Pobres (*the Poor Laws*), instituída na Inglaterra em 1601 e reformada em 1834. É principalmente a reforma dessa lei que expressa de forma clara os princípios que autorizam ajuda pública àqueles que por nenhuma falta própria encontram-se em situações de necessidade<sup>12</sup>. Primeiro, os pobres, ou seja, as pessoas que não têm condições de se manter por conta própria, só podem receber qualquer ajuda pública quando estiver comprovado que essas pessoas não têm nenhum outro meio de sustento próprio ou através de sua família. Isso significa que a família, e não o Estado, é responsável pelo bem-estar de seus membros. Além disso, a reforma de 1834 estipulou algo de fundamental importância: a ajuda pública seria em espécie, distribuída somente em casas de ajuda especificamente estabelecidas para esse fim (*work houses*) e mantidas em condições de tal forma humilhantes que somente aqueles que realmente não tivessem nenhum outro meio se sujeitariam a elas. Isto é, uma ajuda é oferecida às pessoas destituídas de meios, mas as condições dessa ajuda devem ser de tal forma opressivas que as pessoas naturalmente vão preferir trabalhar a recebê-la.

Com o tempo, as casas de trabalho da Inglaterra se tornaram de problemática manutenção e as ajudas passaram a incorporar transferências monetárias nas moradias das pessoas necessitadas (*outdoor relief*). Os princípios básicos foram, entretanto, mantidos, e são esses princípios que determinam, há quase dois séculos, a natureza das transferências públicas de renda nos estados de bem-estar social com raízes na colonização inglesa. Essas intervenções estão acima de tudo amarradas à preocupação de encorajar as pessoas a se tornarem trabalhadoras assalariadas, o

que determina a forma e tipo de programas implementados. O primeiro princípio determina quem pode receber ajuda e o segundo, as condições em que essa ajuda é prestada<sup>13</sup>.

A questão de quem pode receber ajuda continua sendo um assunto bastante debatido hoje: como determinar quais são os motivos que qualificam uma pessoa a receber ajuda e a condição, temporária ou permanente, dessa ajuda? Quais os motivos que não refletem uma falta pessoal, justificando, assim, uma ausência na força de trabalho? No Canadá, alguns grupos de pessoas como, por exemplo, crianças; pessoas portadoras de necessidades especiais, físicas ou mentais; pessoas idosas; gestantes ou mães com bebês, foram ao longo dos anos reconhecidas como merecedoras de ajuda pública. Mas como definir parâmetros desses grupos? Em que idade a sociedade deve reconhecer que uma pessoa já fez as suas contribuições na força de trabalho e, portanto, é idosa ou, por outro lado, quando um indivíduo é muito jovem para começar as suas contribuições assalariadas, ou seja, é uma criança? Essas questões só podem ser respondidas por cada sociedade e referem-se a momentos específicos. Por exemplo, no Canadá, apesar das variações históricas, no presente, pessoas idosas são aquelas com 65 anos ou mais, tanto para homens quanto mulheres, e as pessoas são crianças até os 16 anos, com algumas condições de que esse estado pode ser estendido se a criança continuar na escola. As determinações relativas às condições de necessidade especial, de uma forma geral, são condicionadas a provas médicas que atestam as diferentes capacidades das pessoas. Entretanto, existem muitas dificuldades em determinar a extensão e a validade dos comprovantes<sup>14</sup>.

Mas nenhum grupo expõe de forma mais dramática os problemas de demarcação de grupos do que as mulheres que chamamos mães sozinhas. Na América do Norte, as mães viúvas desquitadas se tornaram, durante as primeiras décadas do século XX, o objeto de grandes campanhas de conscientização da sociedade sobre a necessidade de uma forma organizada de ajuda pública<sup>15</sup>. As mudanças causadas pela intensa urbanização e industrialização e a desnutrição dos soldados enviados para a Primeira Guerra na Europa chamaram atenção para o estado de penúria da população. As viúvas pobres foram, por volta dos anos 1920, o grupo alvo dos primeiros programas de transferência de rendas em que as províncias canadenses assumiam responsabilidade pelo bem-estar de um grupo de pessoas. Ao criar a futura geração de cidadãos saudáveis e respon-

sáveis, o trabalho desse grupo de mulheres foi considerado de tal forma relevante para a sociedade da época que o Estado estabeleceu um programa que pagava as mães pobres e julgadas de bom caráter uma quantia mensal para ser gasta com o bem-estar e saúde de seus filhos: *Mother's Allowance*<sup>16</sup>. Inicialmente, o programa só aceitava viúvas oficialmente casadas e de reputação comprovada como mãe e como celibatária. O programa tentava evitar duas possibilidades: o eventual desvio ou gasto inadequado do dinheiro público com itens não fundamentais para o bem-estar de crianças; e o incentivo a algum parceiro sexual dessas viúvas que se sentisse confortável em não cumprir com sua função de sustento da família através de trabalho assalariado. Uma extensa lista de documentos, um sofisticado mecanismo de investigação e constante supervisão da vida privada dessas mulheres foram desenvolvidos: visitas periódicas; detalhada prestação de contas e até denúncias de vizinhos - para garantir que as diversas condições fossem mantidas<sup>17</sup>.

Com o tempo, outras categorias de mães sozinhas foram aceitas: mães abandonadas; com maridos na prisão; ou com maridos incapacitados de trabalhar por doenças; mães vítimas de violência que abandonaram os maridos; mães solteiras; mães divorciadas e assim por diante foram mudando como também o número e idade das crianças. Mas as regras de qualificação continuaram a sua função de eliminar o maior número possível de mulheres e só uma minoria das famílias pobres conseguia receber essa ajuda. Além disso, a justificativa do Programa *Mother's Allowance* que inicialmente reconhecia o trabalho não assalariado dessas mães começou a transformar-se nos anos 1950 e já nos anos 1960 era articulado com uma transferência de renda para mães sozinhas e sem outros meios que, por terem de assumir o papel de mães, poderiam se ausentar do mercado de trabalho até os filhos atingirem uma certa idade. Dessa forma, o trabalho de criar os filhos passou a ser um empecilho ao ingresso na força de trabalho, em vez de constituir uma função a que a sociedade se dispunha a contribuir para que fosse bem executada<sup>18</sup>.

O segundo aspecto da reforma da lei dos pobres de 1834 que continua em vigor hoje é a questão das condições que governam a distribuição da transferência monetária pública. Em princípio, para não se constituir num desestímulo ao trabalho assalariado, a quantia correspondente à transferência de renda deve ser sempre inferior ao salário mais baixo, para estimular, em todos os sentidos - moral e físico - a inserção no mercado

de trabalho. Através dos tempos, apesar de o valor das transferências ter sido sempre abaixo do mínimo necessário para se viver, esse princípio tem oscilado entre não incentivar o ócio - em períodos mais liberais - e, por outro lado, forçar a inserção no mercado de trabalho a todo custo - nos períodos mais draconianos. Esses programas estabelecem, portanto, não somente uma regulamentação estrita em relação ao valor recebido, mas também quanto ao padrão de vida que os beneficiários podem manter<sup>19</sup>. Isso explica o caso citado como ilustração no início: a mãe sozinha que, para poder trabalhar, recebia um subsídio para a creche. Mas se o salário dela sobe um pouco, esse subsídio a coloca numa posição melhor do que a de uma família cujo rendimento a desqualifica do subsídio e, portanto, o subsídio tem que ser cortado, pois se constituiria um incentivo para que essa família abandonasse o emprego. Isso faz com que o critério principal não seja a necessidade extrema, mas a necessidade de não oferecer opções à subjeção ao salário de subsistência. Além do valor abaixo do mínimo e do controle de todas as despesas, as famílias que recebem qualquer transferência têm a suas vidas bastante fiscalizadas e os seus orçamentos, contas bancárias e outras despesas cuidadosamente controladas. O princípio implementado pela reforma da lei dos pobres continua: somente aquelas pessoas que não têm nenhuma outra opção se submetem à humilhação desse programa de último recurso.

O Canadá mantém um tipo de estado de bem-estar social caracterizado por programas de transferência que só são oferecidos como um último recurso depois que todas as fontes de apoio da família foram esgotadas, e que, em geral, são oferecidos com um caráter temporário. Essa maneira de promover bem-estar social se baseia no princípio de que a família é a responsável por todos os seus membros e fundos públicos só podem ser gastos com o sustento de indivíduos em situações excepcionais. A expectativa é de que todos os cidadãos tenham um trabalho remunerado com exceção de alguns grupos de pessoas que podem ser justificados temporária ou permanentemente por não estarem na força de trabalho. Esse modelo ou regime com maiores ou menores rigores é vigente no Canadá, nos Estados Unidos, na Inglaterra, na Austrália e outros países. Ele pode ser comparado a um modelo em que o Estado é o principal responsável pelo bem-estar de indivíduos e transferências de renda se fazem como um direito de cidadania. Nesse caso, assume-se que situações de necessidade não são obrigatoriamente

uma culpa do indivíduo, mas um risco a que todos estamos sujeitos, causado, por exemplo, por acidentes ou por mudanças estruturais no ciclo econômico. Os países escandinavos se aproximam mais desse último modelo e neles existem serviços e programas que são acessíveis a toda a população. Para pagar os enormes gastos com esses programas, um sistema de impostos progressivos recolhe contribuições relativamente elevadas daqueles que têm altos salários<sup>20</sup>.

Os Estados semelhantes ao Canadá reconhecem uma certa responsabilidade social coletiva de auxiliar pessoas que estão passando por dificuldades. Mas tentam manter o espírito de competitividade na sociedade com benefícios sociais geralmente baixos e padrões mínimos. Aqueles que têm a sorte de ter altos ganhos financeiros não pagam impostos muito altos e os que se encontram em situação de necessidade são constantemente encorajados a ingressar na força de trabalho como o único caminho que leva ao bem-estar. A estes últimos é oferecida uma rede mínima de segurança social que tenta manter a paz social e reserva de mão-de-obra necessária para o funcionamento da economia.

## Descrição dos programas

O Estado canadense reconhece a necessidade de prover assistência financeira como último recurso às pessoas que se encontram em situação de miséria à sua revelia através de transferências de uma soma a cada província e território (*Canada Social Transfer*) que são responsáveis pela administração dos programas de Assistência Social Básica (ASB)<sup>21</sup>. Existem, a rigor, treze sistemas diferentes de bem-estar social no Canadá. Estes estabelecem as regras e circunstâncias de qualificação, os valores e a quantia que os beneficiários devem devolver de acordo com algumas circunstâncias através de regulamentações complexas e dificilmente resumidas. Essa rede de segurança social de último recurso é, em geral, administrada pela província/território que oferece um programa unificado. A província de Ontário é a exceção, oferecendo uma assistência através dos municípios para pessoas empregáveis e outra assistência para as pessoas portadoras de necessidades especiais. Indivíduos ou famílias indígenas em necessidade recebem assistência social diretamente da administração de sua reserva ou tribo através de transferências feitas pelo governo federal. Em 2002, 534 nações administravam diferentes programas<sup>22</sup>.

Esses programas visam cobrir os requerimentos básicos do custo de vida, oferecem alguma ajuda extraordinária, bem como serviços de apoio para as pessoas que estejam sem condições financeiras de se sustentar, mas tudo isso somente depois que todos os seus recursos foram esgotados. Podem se qualificar para esses programas cidadãos, residentes permanentes e refugiados que se encontram em necessidade, como por exemplo, indivíduos que se encontram sem emprego; pessoas portadoras de necessidades especiais; mães sozinhas; ou casais com filhos sem possibilidade de sustentá-las. Os benefícios básicos são calculados de acordo com o tamanho da família, ou seja, são benefícios que seguem um cálculo de necessidade básicas, incluindo quantias destinadas à alimentação; vestimenta; moradia; serviços de eletricidade, gás, água, etc.; e necessidades pessoais e da família. Esses cálculos são, entretanto, feitos com valores defasados e mantêm um valor máximo mas não um mínimo<sup>23</sup>. Um ponto importante no sistema canadense, que o diferencia do sistema americano, é que o benefício básico é sempre uma transferência de dinheiro e nunca em espécie. Dessa forma, no Canadá, a dignidade dos beneficiários em assumir um certo controle sobre o dinheiro que recebem é mantida. Isso faz com que os beneficiários não se tornem visíveis na sociedade como um todo, evitando preconceitos e tratamentos discriminatórios, como acontece nos Estados Unidos com relação ao vale alimentação.

Ao benefício básico podem ser adicionados valores ou serviços em espécie para atender às necessidades especiais como, por exemplo, quantias para transporte; creche; medicamentos; serviços médicos além daqueles disponibilizados pela rede pública. Certos grupos, como por exemplo, pessoas portadoras de necessidades especiais e famílias com filhos em idade escolar, podem receber alguns benefícios adicionais automaticamente incluídos: quantias suplementares para pessoas portadoras de necessidades especiais, para volta à escola ou para roupas de inverno. Em muitas províncias, esses benefícios adicionais também incluem quantias para contribuir para altos custos de moradia, reparos ou mobiliário. Essas quantias são, entretanto, liberadas ao arbítrio do pessoal administrativo.

Além desses dois benefícios, o governo federal mantém um programa que transfere fundos diretamente para todas as famílias de comprovada baixa renda com filhos menores de 18 anos (**Canada Child Tax Benefit**). Algumas províncias exigem que as famílias retornem parte ou o total

desse benefício. O argumento é que este coloca a família em posição de privilégio em relação a famílias com um salário baixo, mas acima da quantia necessária para qualificá-las como baixa renda, e portanto não recebem subsídio para creche. dessa forma, apesar de o governo federal ter aumentado as suas despesas com crianças vivendo em pobreza desde 1998, elas ou suas famílias recebem pouco ou nenhum benefício com essa despesa<sup>24</sup>. Na verdade, esse benefício veio substituir o **Family Allowance** que nos anos 1950 era um benefício universal distribuído a todas as mães pelo governo federal. Famílias e indivíduos de baixa renda recebem ainda do governo federal, quatro vezes ao ano, a devolução do imposto de circulação de bens, calculado de acordo com a renda da família até um máximo estabelecido a cada ano.

A soma desses diversos benefícios produz valores bastante diferentes em cada província, refletindo o custo de vida mas também a ideologia de cada governo. Por exemplo, em 2005, uma mãe sozinha com um filho na província de Alberta – onde um extremo regime neoliberal está em vigor – recebe aproximadamente 12.326 dólares por ano, enquanto uma mulher nas mesmas condições recebe 15.960 dólares por ano na província de Newfoundland. Essas quantias são, para todos os grupos e em todas as províncias e territórios, claramente abaixo da linha de pobreza. Para famílias com filhos, as transferências constituem de 55 a 60% da linha de pobreza e menos da metade da renda média em cada localidade<sup>25</sup>.

Existem diversas condições para se qualificar e para manter os benefícios. As pessoas têm que passar por um processo que examina todas as suas posses, rendas e necessidades. Os requerimentos administrativos variam pelo país, mas a lista de documentos é sempre extensa e qualquer mudança na situação dos beneficiários deve ser imediatamente comunicada. Na entrevista qualificatória, os gastos da família – incluindo alimentação, moradia, vestimenta, despesas domésticas e de locomoção, cuidados pessoais e itens especiais, cujos valores são estabelecidos arbitrariamente por regulamentação governamental e bastante defasados – são comparados com a renda atual da família. Esse é um processo longo e bastante humilhante para as pessoas que estão em necessidade. As exigências são extensas e todas as despesas e necessidades têm ser justificadasmeticulamente. Muitas pessoas não se submetem a tamanha interferência e preferem passar fome ou morar na rua a entrar no sistema. Por outro lado, o sistema é assim invasivo porque, em vez de ter

um valor fixo, ele tenta se adequar às necessidades e ao tamanho de cada família (**needs based system**).

Essas pessoas têm também que demonstrar que estão fazendo ou fizeram todo o possível para se sustentar independentemente. Planos para conseguir um emprego, por exemplo, devem ser discutidos, tudo feito nesse sentido deve ser demonstrado detalhadamente, e qualquer oferta de emprego deve ser aceita. Essa é uma condição central introduzida a partir dos anos 1990 com as reformas neoliberais em todas as províncias/territórios canadenses: todos os beneficiados por transferências públicas de renda têm que estar inseridos na força de trabalho ou em atividades relacionadas com um emprego, como trabalho voluntário ou freqüentar a escola. Essa condição central se resume na palavra “**workfare**”: trabalhar para receber o benefício social básico<sup>26</sup>. Ela força os beneficiários a aceitarem qualquer emprego mesmo em condições que não sejam suficientes para seu auto-sustento ou que ajude a sair do ciclo da pobreza. É uma condição que segue um modelo de inserção ativa na força de trabalho e se trata de uma reação direta da crítica neoliberal ao sistema de bem-estar social como um incentivo ao ócio. Ela pressupõe que na sociedade atual existem empregos para todos e que as pessoas que não têm trabalho assalariado são preguiçosas e não têm vontade de prosperar. É uma condição punitiva que não considera a questão de oportunidades e privilégios individuais existentes e, acima de tudo, ignora os ciclos econômicos em que as qualificações de trabalhadores ficam desatualizadas e sem uso muito rapidamente.

Na verdade, como explica Snyder<sup>27</sup>, a relação entre transferências financeiras e trabalho pago sempre foram um assunto polêmico para os sistemas de bem-estar social e diferentes experiências foram implementadas na tentativa de incentivar os beneficiários a entrar na força de trabalho. Na província de New Brunswick, por exemplo, no começo dos anos 1990, foi introduzido um incentivo para pessoas que obtivessem um emprego enquanto fossem beneficiadas pela ABS: uma porção do salário era excluída no cálculo do benefício. Nesse caso, as mães solteiras receptoras da ASB que conseguissem um salário continuariam tendo a sua renda suplementada pelo valor da creche por algum tempo. Esse incentivo fez com que muitas mães pudessem se estabelecer num emprego até conseguirem um salário mais alto que as permitisse pagar a creche para as crianças. Uma outra experiência oferece para as pessoas que recebem ASB apoio em termos de quali-

ficação e desenvolvimento do capital humano, como, por exemplo, treinamento e desenvolvimento de habilidades e qualificações, apoio em encontrar empregos e subsídio para transporte. Outras experiências mantêm, por certo tempo, alguns dos benefícios, mesmo depois da pessoa empregada, se a soma dos benefícios e salário não ultrapassar uma certa soma mínima. Na França, políticas de geração e demanda de emprego, além de programas incentivando equilíbrio entre a vida da família e o trabalho assalariado, são consideradas em conjunto com o sistema de transferência de renda pública.

### Efeitos dos programas: a situação das mães sozinhas

As mães sozinhas constituem um grupo interessante para examinarmos o efeito de condicionar as transferências de renda à obrigatoriedade de trabalho assalariado. Das primeiras décadas do século XX até meados de 1990, no Canadá, as mães criando filhos sem a ajuda de um pai e que não tivessem condições de manter suas famílias podiam se qualificar para um programa de transferência de renda especial, chamado, até 1966, de **Mother's Allowance** e após **Family Benefits**<sup>28</sup>. Esse programa beneficiava mães com filhos até uma certa idade (a faixa etária variou bastante nesse período: de três anos até dezenas, dependendo da época e da província) com uma quantia mensal, reconhecendo as barreiras que as mães encontrariam ao tentar manter um emprego e cuidar do bem-estar das crianças sozinhas. Essa quantia sempre foi abaixo da linha da pobreza, mas essas mulheres não podiam ter nenhuma complementação de renda, mesmo que fosse um trabalho informal como, por exemplo, alugar quartos, trabalho temporário ou venda de artesanato. Isto é, por determinação do programa, as mães tinham que viver e criar os filhos na pobreza. Além disso, elas não podiam ter um companheiro, pois o programa temia que o benefício recebido por essas mulheres estimulasse seus companheiros a não trabalhar. As mães beneficiadas pelo programa recebiam freqüentes visitas de assistentes sociais que não só inspecionavam as despesas e o padrão de vida da família, controlando assim as potenciais doações e presentes, mas também impunham opiniões sobre cuidados da família<sup>16</sup>.

Esses aspectos do programa demonstram as dificuldades em se implementar um sistema em que o benefício não é baseado em direitos - hu-

manos ou de cidadania - e a sociedade não aceita que a falta de empregos e a marginalidade tenham suas raízes em processos sociais. Mas apesar dos problemas com esses programas de transferência de renda, é preciso ressaltar que eles reconheciam as dificuldades acarretadas em cuidar sozinha da família e manter um emprego, e ofereciam um nível mais alto de benefícios a essas mães do que a assistência social básica. O programa priorizava o apoio à manutenção das famílias de acordo com seu tamanho e necessidades, com o objetivo de aliviar a pobreza e tentar estabilizar a família, para que essa pudesse desenvolver um plano que a tornasse auto-suficiente. Portanto, ele reconhecia, mesmo que de forma mínima, que o trabalho desenvolvido com educação e cuidado de filhos é um papel social de importância, apesar de considerá-lo secundário ao papel de empregado assalariado.

Com as reformas neoliberais dos anos 1990, as mães sozinhas não são mais alvo de um programa específico, mas foram incorporadas à ASB. Não só o valor do benefício diminuiu, mas também a assistência se tornou condicionada a que essas mulheres iniciassem um processo para receber pensão dos pais de seus filhos ou transferissem ao governo o direito de fazê-lo<sup>29</sup>. Essas mães têm que se submeter a treinamentos para qualificá-las para possíveis empregos, ou aceitar empregos em quaisquer condições ou, se for o caso, retornar à escola para completar o primeiro ou segundo grau. Além disso, despesas complementares foram cortadas: o processo de qualificação tornou-se mais difícil do que anteriormente e essas mães se tornaram alvo de imensas críticas na imprensa e no discurso de políticos. Essas reformas tornaram a maternidade uma atividade que só as mulheres de médio a alto poder aquisitivo podem se dar ao luxo de se dedicar.

O resultado é que, em 2003, 38% das mães sozinhas estavam entre os pobres, uma taxa quatro vezes mais alta do que a das famílias em geral<sup>30</sup>. Isto porque essas mães entram na força de trabalho mas só conseguem manter o emprego por curtos períodos de tempo devido a suas obrigações domésticas. Entre os maiores obstáculos para que essas mães consigam manter um emprego capaz de sustentá-las está a questão do acesso a creches infantis. Creches ou um mecanismo informal para o cuidado de crianças constituem-se não somente numa barreira para conseguir emprego, mas também para mantê-lo, pois é impossível manter uma rotina de trabalho sem que as crianças estejam sob os cuidados de alguém. No Canadá, as creches não são um serviço

público universal a que todos têm acesso, com exceção da província de Quebec, onde as creches são subsidiadas. Creches infantis são mantidas predominantemente pelo setor privado e existe uma série de programas e subsídios variados e em constante declínio que se aplicam a alguns grupos. O subsídio mais comum é um desconto no imposto de renda, um programa com um componente federal e outro ao nível da província/território que, consequentemente, não se aplica às pessoas pobres. Algumas poucas creches municipais existem com espaços limitados e extensas listas de espera. Para algumas mães com baixa renda e que se qualificam, existe um subsídio para mantê-las no emprego, mas o subsídio não pode elevar a renda delas acima de uma renda mínima.

Entretanto, outros aspectos também contribuem para manter as mães sozinhas numa situação instável apesar das transferências de renda. Entre eles, moradia é um dos itens de maior magnitude, principalmente em cidades grandes. O componente da ASB relativo à habitação tem um teto muito baixo e raramente cobre todo o aluguel pago no mercado. O Canadá não tem um programa de habitação popular ativo e a maioria das pessoas de baixa renda vive em condições precárias, pagando altos aluguéis num mercado livre de obrigações sociais. Nessas condições, não é surpreendente que um terço de todas as famílias de mães sozinhas se considere em condição de insegurança alimentar, em comparação com apenas 9% das mães que fazem parte de um casal<sup>31</sup>. As transferências de renda não conseguem impedir que mães sozinhas tenham muitas dívidas, gastos reduzidos com itens básicos, falta de opção em moradia e vizinhança e estejam basicamente proibidas de ter o que outras famílias consideram normal: férias, brinquedos, roupas novas e equipamentos esportivos.

Portanto, as mães sozinhas mantêm um ciclo de vida instável que oscila entre trabalhar em empregos de baixa remuneração por alguns meses e ficar desempregada recebendo ASB. São, consequentemente, cronicamente desempregadas<sup>32</sup> e continuam altamente representadas entre os grupos mais pobres e nos trabalhos precários e temporários. Em 2003, a renda média das mães sozinhas era de 28.600 dólares, enquanto para as famílias constituídas por um casal era de cerca de 62.600 dólares<sup>33</sup>. Torna-se evidente que, apesar da insistência em manter a tradição da Lei dos Pobres, um emprego não garante, necessariamente, proteção contra a pobreza. Lochhead & Scott<sup>34</sup> documentam que, em vez de transferências de renda ou programas sociais, manter-se casada ou

em convivência matrimonial é o caminho mais eficaz para que essas mulheres e seus filhos consigam se posicionar acima da linha de pobreza. Isto é, conseguir adicionar, através da contribuição de um parceiro, um outro salário à renda familiar. Essa pode ser uma das explicações para o aumento nas taxas de violência familiar ocorrido nos últimos tempos<sup>35</sup>.

### Efeitos das mudanças

A situação de famílias pobres no Canadá é bastante alarmante, mesmo que essas famílias não constituam a maior parte de todas as famílias com filhos no Canadá. Um grande número de canadenses teme que, se a diferença entre ricos e pobres continuar a se expandir, teremos nesse país uma elevação no índice de criminalidade e uma sociedade gradualmente mais polarizada. Mas, ao mesmo tempo, existe um grande esforço de diversos setores para depreciar esses números e considerar essas famílias como casos esporádicos, culpando-as por problemas, que, na verdade, têm raízes firmemente plantadas nas recentes mudanças econômicas e tecnológicas e na incapacidade das reformas das políticas sociais de acompanhar essas mudanças. Essas reformas, inspiradas em diversas críticas neoliberais, definiram como prioridade evitar que os beneficiários se tornassem dependentes do sistema de bem-estar social, fazendo com que os benefícios sociais ficassem estritamente condicionados à obtenção de emprego e fossem considerados uma ajuda temporária.

Entretanto, a pobreza no Canadá é uma situação complexa e necessita de medidas abrangentes que se estendam além da obrigação de encontrar um emprego, para incorporar políticas de criação de trabalhos decentes e com salários adequados, treinamento de mão-de-obra e apoio social para o cuidado do bem-estar de crianças e de adultos. Nesse sentido, é necessário dar ao programa atual um enfoque que considere não só o trabalho, mas a vida das pessoas como um todo. Em linhas gerais, o atual sistema de transferências se mostra incapaz de, sozinho, conseguir tirar famílias e indivíduos da pobreza e reforça, através de práticas marcadas por suspeitas, punição e regulamentação moral, o estigma e descriminação social de certos grupos. A meta de universalidade foi definitivamente abandonada.

Apesar da urgência de se implementar mudanças no sistema atual, alguns de seus aspectos e experiências merecem ser mantidos e aprimorados. Do ponto de vista do desenho de uma rede

de segurança social nacional, o sistema canadense tem uma relativa coerência e consistência, com uma grande variedade de experiências com abordagens múltiplas através do espaço nacional, permitindo flexibilidade de adaptação a realidades e possibilidades de cada província/território. O financiamento do sistema com uma soma total repassada às províncias mantém um certo grau de tensão permanente entre províncias e governo federal, forçando debates, transparência do discurso político social e, de certa forma, exerce pressão para um certo consenso de filosofias e conteúdo dos programas, apesar de não garantir suas semelhanças.

As reformas colocaram também grande ênfase em tornar o sistema administrativamente mais eficiente, modernizando as operações, fortalecendo os sistemas de monitoramento e efetuando avaliações estratégicas direcionadas a populações alvo como mães sozinhas. Entre os aspectos dos programas de transferência que obtêm melhores resultados, encontram-se os programas – condicionais ou voluntários – de consolidação do capital humano através de treinamento e educação. Esses programas se apóiam na vasta rede de serviços comunitários de apoio à família e a indivíduos que são prestados por ONGs através de contratos de prestação de serviços com diversos níveis de governo. Essa rede oferece serviços gratuitos e desempenha o papel de conectar e apoiar o indivíduo em todos os aspectos, inclusive auxílio para conseguir benefícios públicos e apoio para mantê-los. Todo esse elaborado sistema de apoio às pessoas em necessidades pressupõe também a existência de um sistema público de saúde e educação de alta qualidade e de acesso universal. Como discutimos, uma das grandes falhas do sistema é a falta de integração dos mecanismos de combate à pobreza de um sistema público, ou de financiamento público, de creches e educação pré-escolar e um programa de habitação popular. Finalmente, é de extrema importância para o sistema manter um caráter descentralizado e pessoal para que todos possam ter suas necessidades analisadas e, se possível, atendidas. Para isso, é necessário contar com profissionais de nível universitário, com salários adequados e bem treinados que dão importância a ouvir e procurar, dentro das limitações das regulamentações e orçamento, atender às necessidades das famílias e dos indivíduos. A profunda transformação efetivada no sistema de bem estar social no Canadá afetou todas essas áreas e mudou profundamente a natureza dos programas e mecanismos de segurança social que caracterizavam os direitos

do cidadão canadense. Os desafios à frente são profundos e prometem polarizar essa nação no futuro próximo.

## Referências

- Daly R. Extra pay ends mom's daycare subsidy. *Toronto Star* 2006 Dec 8; Sect. 1:A.
- National Welfare Council. *Welfare incomes 2005*. Ottawa: Ministry of Public Works and Government Services, Canada; 2006. p.137.
- Burke M, Mooers C, Shields J, editors. *Restructuring and resistance: Canadian public policy in the age of global capitalism*. Halifax, NS: Fernwood; 2000.
- Breitkreuz R.S. Engendering citizenship? A critical feminist analysis of Canadian welfare to work policies and the employment experiences of lone mothers. *Journal of Sociology and Social Welfare* 2005; 32(2):147-165.
- Maxwell J. *Catch 22: Low-paid workers*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks; 2006.
- Statistics Canada. Labour Force Survey, Dec 2006. *The Daily Jan 5*. Ottawa: Statistics Canada; 2007.
- Vosko L. Rethinking feminization: Gendered precariousness in Canadian labour market and the crisis in social reproductions. *Monograph in Annual Robart's Lecture Series*. Toronto: Robart's Centre for Canadian Studies; 2002.
- Canadian Research Institute for the Advancement of Women. *Women and poverty-fact sheet*. 3<sup>rd</sup> ed. Ottawa: Canadian Research Institute for the Advancement of Women; 2005.
- Lessa I. "Just don't call her a single mother": Shifting identities of women raising children alone. *Atlantis: A Women's Studies Journal* 2004; 29 (1):43-51.
- Kenjoh E. Mothers' employment and public policy in the UK, Germany, the Netherlands, Sweden, and Japan. *Labour* 2005; 19(s1):5-15.
- Titmuss RM. What is social policy? In: Titmuss RM, editor. *Social policy*. London: George Allen & Unwin; 1983. p.23-32.
- Dean M. *The constitution of poverty: Toward a genealogy of liberal governance*. London: Routledge; 1991.
- Esping-Andersen G. *Three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press; 1990.
- Struthers J. *The limits of affluence: Welfare in Ontario, 1920-1970*. Toronto: University of Toronto Press; 1994.
- Gordon L. *Pitied but not entitled: Single mothers and the history of welfare*. New York: The Free Press; 1994.
- Little MH. *No car, no radio, no liquor permit: the moral regulation of single mothers in Ontario, 1920-1997*. Toronto, Oxford, New York: Oxford University Press; 1998.
- Lessa I. Single motherhood in the Canadian landscape: Postcards from a subject. In: Westhues A, editor. *Canadian social policy: Issues and perspectives*. 4<sup>th</sup> ed. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier Press; 2006. p. 291-308.
- Lessa I. Discursive struggles within social welfare: Restaging teen motherhood. *British Journal of Social Work* 2005; 36 (2):283-298.
- Little MH. Limits of Canadian democracy. *Canadian Review of Social Policy* 1999; 42:59-76.
- Esping-Andersen G. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press; 1999.
- National Welfare Council. *Welfare incomes 2004*. Ottawa: Ministry of Public Works and Government Services, Canada; 2005.
- Human Resource and Social Development Canada. *Social safety net in Canada*. [acessado 2006 dezembro 12]. Disponível em: <http://www.hrsdc.gc.ca/en/cs/sp/sdc/socpol/publications/reports/sd10-3-2004e/page04.shtml>
- National Welfare Council. *Poverty profile 2002 and 2003*. Ottawa: Ministry of Public Works and Government Services, Canada; 2006.
- Hunter G. Child poverty and the Canadian welfare state. In: Westhues A, editor. *Canadian social policy: Issues and perspectives*. 4<sup>th</sup> ed. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier Press; 2006. p.179-201.
- National Welfare Council. *Welfare incomes 2005*. Ottawa: Ministry of Public Works and Government Services, Canada; 2006. p. 20; 10.
- Lightman E, Mitchell A, Herd D. Workfare in Toronto: More of the same? A research note. *Journal of Sociology and Social Welfare* 2005; 32(4):65-76.
- Snyder L. Workfare: Ten years of pickin' on the poor In: Westhues A, editor. *Canadian social policy: Issues and perspectives*. 4<sup>th</sup> ed. Waterloo, ON: Wilfrid Laurier Press; 2006. p. 309-330.
- Lessa I. Unravelling a relationship: Single motherhood and the practices of public housing. *Affilia, Journal of Women and Social Work* 2002; 17(3):314-331.
- Mason R. Listening to mothers: Paid work, family life and child care. *Journal of Children and Poverty* 2003; 9(1):41-54.
- Statistics Canada. Family income. *The Daily* 2005 May 12.
- Statistics Canada. Food insecurity in Canadian households. *The Daily* 2005 May 03.
- Statistics Canada. Trends and conditions in census metropolitan areas: Final assessment. *The Daily* 2005 Sept 21.
- Statistics Canada. Family income. *The Daily* 2005 May 20.
- Lochhead C, Scott K. *The dynamics of women's poverty in Canada*. Ottawa: Status of Women Canada; 2000.
- Morrow M, Hankivsky O, Varcoe C. Women and violence: The effects of dismantling the welfare state. *Critical Social Policy* 2004; 24(3):358-384.

Artigo apresentado em 27/02/2007

Aprovado em 15/03/2007

Versão final apresentada em 04/04/2007