



Reforma do sistema de bem-estar social

Atualização Dezembro 2010

Índice

Síntese 5

Reforma do bem-estar social e seus efeitos sobre o desenvolvimento social e emocional de crianças pequenas (do nascimento aos cinco anos de idade):
Comentários sobre Morris e Kamerman 8

LISA A. GENNETIAN, PHD, OUTUBRO 2004

Efeitos das reformas do bem-estar social sobre o desenvolvimento social e emocional de crianças pequenas 12

PAMELA A. MORRIS, PHD, OUTUBRO 2004

Reforma do bem-estar social e o impacto sobre as crianças 20

SHEILA B. KAMERMAN, DSW, AGOSTO 2005

Tema financiado por:



Síntese

Qual é sua importância?

Em 1996, uma nova legislação norte-americana modificou o sistema de bem-estar social que, de um programa federal de direitos, cedeu lugar a um pacote de transferência de recurso financeiro aos estados, com o objetivo de estimular e exigir dos pais de muito baixa renda que encontrem emprego e os conservem. Em decorrência, aumentou o número de mães solteiras que ingressaram e permaneceram no mercado de trabalho, e as taxas de gravidez na adolescência e de natalidade fora do casamento declinaram. Apenas recentemente foram obtidas algumas evidências sobre os *efeitos causais* de políticas de bem-estar social sobre as crianças.

Também no Canadá a responsabilidade por programas de bem-estar social foi transferida para as províncias. Em 1992, foi desenvolvido um estudo canadense – o *Self-Sufficiency Project*¹ – SSP (Projeto de Autossuficiência), com o objetivo de reduzir a pobreza, estimular o trabalho estável e reduzir a dependência em relação ao sistema de bem-estar social. O SSP envolveu nove mil famílias monoparentais em New Brunswick e British Columbia.

O que sabemos?

Três *componentes de políticas* caracterizaram os programas de reforma do sistema de bem-estar social: complementação/suplementação de renda, serviços de emprego compulsório e limites de tempo. Não ocorreram os dramáticos efeitos negativos sobre as crianças que alguns haviam previsto, mas também não ocorreram efeitos positivos consistentes.

Os resultados para *bebês e crianças de até dois anos* ainda são desconhecidos, embora haja alguns indícios de que o trabalho das mães em tempo integral gera consequências negativas para crianças com menos de 9 meses de idade. A *complementação/suplementação de renda*, destinada a aumentar emprego e renda, resultou em efeitos modestos, porém positivos, sobre os resultados de desenvolvimento de crianças em idade pré-escolar e no ciclo inicial do ensino fundamental. Esses resultados foram mais consistentes no que concerne ao desempenho escolar e aos escores de testes cognitivos, e parecem manter-se no longo prazo. No entanto, os programas que aumentaram o nível de *emprego das mães* sem aumentar a renda tiveram efeitos reduzidos e inconsistentes sobre o desenvolvimento social e cognitivo das crianças.

Os efeitos de políticas de bem-estar social – particularmente daquelas que ofereceram complementações/suplementações de renda mais generosas – foram mais acentuados durante dois *períodos de transição* no desenvolvimento infantil: foram verificados efeitos *positivos* em crianças que estavam na transição da pré-escola para a terceira infância, e *efeitos negativos* naquelas que se encontravam na transição da terceira infância para o início da adolescência. Os possíveis fatores que explicam os resultados negativos sobre pré-adolescentes são os comportamentos parentais mais ríspidos, em consequência do estresse das mães no trabalho; o fato de pré-adolescentes precisarem cuidar de irmãos; e o fato de as mães terem menos tempo para supervisioná-los.

De modo geral, os *resultados das crianças pobres* se alteraram muito pouco em decorrência da reforma do bem-estar social. Estas crianças continuam a apresentar níveis mais baixos de participação na vida escolar e níveis mais altos de problemas comportamentais, quer suas mães tenham ou não acesso ao sistema de bem-estar social. No entanto, filhos em idade pré-escolar de famílias que saíram recentemente dos programas de bem-estar social apresentam os níveis mais altos de *problemas comportamentais*. Pré-escolares e adolescentes de famílias que sofreram sanções* também apresentam resultados cognitivos e comportamentais problemáticos. O *status* conjugal, educacional, mental e de saúde física das mães, assim como suas práticas parentais parecem explicar a maior parte das *diferenças entre grupos que acessam o bem estar social*.

O que pode ser feito?

De maneira geral, políticas de bem-estar social são concebidas para adultos, e pouca atenção é dedicada aos seus efeitos sobre as crianças. No entanto, os impactos (tanto negativos quanto positivos) sobre as crianças devem ser incluídos nos cálculos de custo/benefício.

As políticas de reforma do bem-estar social podem *beneficiar* as crianças pequenas quando são planejadas de forma a aumentar, ao mesmo tempo, o emprego e a renda de chefes de famílias monoparentais. Para os formuladores de políticas interessados em desenvolver políticas de bem-estar social com o objetivo de melhorar o bem-estar da criança, a suplementação de renda pode ser um complemento importante de programas que visam diretamente à melhoria do desenvolvimento de crianças de baixa renda.

Uma vez que, em consequência das reformas do bem-estar social, é maior o número de pais que dependem de serviços destinados às crianças pequenas, é preciso dedicar maior atenção à *qualidade da educação infantil* e dos serviços de cuidados na primeira infância, em especial às

creches domiciliares, com vistas a favorecer o desenvolvimento infantil e a preparação das crianças para a escola. Esta é uma preocupação importante, tendo em vista que aumenta continuamente o número de crianças pequenas que passam muitas horas sob cuidados alternativos, e devido à qualidade potencialmente baixa e à *instabilidade dos serviços de cuidados infantis* disponíveis para estas crianças.

Por fim, os formuladores de políticas deveriam se preocupar cada vez mais com os efeitos potencialmente negativos da reforma do bem-estar social sobre os adolescentes, e se concentrar sobre o *papel do contexto social e das instituições* para essa faixa etária. Pesquisas adicionais sobre os efeitos das políticas de bem-estar social em crianças, ao longo de seus estágios de desenvolvimento, poderiam subsidiar os formuladores de políticas, em seus esforços de compatibilizar orçamento com a oferta de uma rede abrangente e consistente de proteção social para famílias de baixa renda.

Referência

1. Michalopoulos C, Tattrie D, Miller C, Robins PK, Morris P, Gyamarti D, Redcross C, Foley K, Ford R. Making Work Pay: Final Report on the Self-Sufficiency Project for Long-Term Welfare Recipients. Ottawa, ON: Social Research and Demonstration Corporation; 2002.

* NT: Sanções referem-se à redução ou à eliminação do complemento/suplemento de renda caso o beneficiário não cumpra os requisitos do programa.

Reforma do bem-estar social e seus efeitos sobre o desenvolvimento social e emocional de crianças pequenas (do nascimento aos cinco anos de idade): Comentários sobre Morris e Kamerman

Lisa A. Gennetian, PhD

MDRC (Manpower Demonstration and Research Corporation), EUA

Outubro 2004

Introdução

Como apontam Morris e Kamerman, a legislação da reforma do bem-estar social de 1996 modificou o *Aid to Families with Dependent Children* – AFDC (Auxílio a famílias com crianças dependentes), transformando-o, de um direito federal, em um sistema que se tornou cada vez mais centrado em estimular e exigir que pais de muito baixa renda encontrassem empregos e permanecessem empregados. As exigências de trabalho compulsório e de limites de tempo durante o qual uma pessoa mantém o benefício continuam a ser os componentes mais ardorosamente debatidos dos atuais programas TANF – *Temporary Assistance for Needy Families* (Assistência temporária para famílias necessitadas). Para atender ao duplo objetivo de reduzir a necessidade de bem-estar social, diminuindo os gastos públicos, e de ajudar as famílias a tornar-se autossuficientes, os formuladores de políticas federais e estaduais têm tradicionalmente focado nas implicações da reforma do bem-estar social para o bem-estar econômico dos pais e, algumas vezes, para a estabilidade conjugal. A forma pela qual essas políticas podem afetar as crianças é, com frequência, uma preocupação secundária nos debates políticos – o que é correto, uma vez que, com exceção de pais adolescentes, as políticas de bem-estar social não são formuladas de forma a considerar as crianças como seu público-alvo direto. Felizmente, devido à visão e ao apoio financeiro de agências federais e estatais, e de diversas fundações privadas, há pouco mais de uma década têm sido feitos esforços para coletar informações sobre os resultados das reformas do bem-estar social em crianças de famílias de baixa renda que recebem benefícios. Morris e Kamerman resumem diversos dos principais resultados desse conjunto emergente de pesquisas relevantes.

Pesquisas e conclusões

Morris resume os achados relativos a efeitos das políticas de bem-estar social sobre os resultados em crianças, com base em uma variedade de estudos de programas de bem-estar social e emprego, em que houve alocação aleatória, que foram originalmente realizados pela MDRC, e reexaminados e sintetizados como parte do projeto *Next Generation* (Próxima Geração), da MDRC. Em conjunto, esses estudos, que incluem o projeto *Milwaukee New Hope* (Nova Esperança de Milwaukee) e o *Canadian Self-Sufficiency Project - SSP* (Projeto Canadense de Autossuficiência) avaliaram três componentes distintos de políticas: complementação/suplementação de renda, serviços de emprego compulsório e limites de tempo. Realizados no início da década de 1990, em grande parte sob isenção do bem-estar social federal, esses estudos não foram planejados para avaliar a reforma da assistência social de 1996, mas mesmo assim testaram políticas que são componentes-chave de diversos programas TANF atuais. Devido ao desenho de estudos em que houve alocação aleatória, Morris argumenta, com razão, que esses experimentos oferecem algumas das melhores evidências obtidas até o momento a respeito de efeitos causais das políticas de bem-estar social nas crianças. Morris deveria reconhecer também que, de fato, uma vez que o *New Hope* e o *SSP* fazem parte destes estudos, este sumário de pesquisas extrapola as lições para políticas de bem-estar social nos EUA, e aplicam-se de maneira mais generalizada a políticas de emprego e de complementação da renda.

O principal resultado dessas pesquisas é que programas de bem-estar social e de emprego que aumentam o emprego e a renda dos pais tiveram efeitos modestos e consistentemente positivos sobre os resultados de desenvolvimento de crianças que estavam em idade pré-escolar e no ciclo inicial do ensino fundamental, quando ingressaram no estudo. Programas que aumentam o emprego, mas não a renda, têm efeitos reduzidos e inconsistentes sobre o desenvolvimento de crianças pequenas. Aparentemente, os benefícios dos programas de complementação/suplementação de renda concentram-se em desempenho escolar e escores nos testes cognitivos, e mantêm-se no longo prazo. Em contraste, esses mesmos programas têm efeitos desfavoráveis sobre os resultados escolares de pré-adolescentes ou daqueles que se encontravam no início da adolescência, quando ingressaram no estudo. Outros trabalhos evidenciam que pequenos efeitos positivos sobre o desempenho escolar ocorrem principalmente em crianças que estão na transição para a terceira infância, enquanto pequenos efeitos negativos ocorrem sobre aquelas que estão saindo da terceira infância. Essas conclusões principais são semelhantes àsquelas obtidas em pesquisas complementares realizadas pelo *Project on State Level Child Outcomes* (Projeto sobre resultados da criança no nível do estado), conduzido pelo *Child Trends*.⁹

É incontestável que particularmente esses programas, testados por meio de desenhos rigorosos de estudos em que houve alocação aleatória, afetam as crianças tal como resumido anteriormente. Em vista disso, esses achados têm sido amplamente disseminados e tiveram enorme impacto sobre a reflexão conceitual que antecedeu a reforma do bem-estar social. No entanto, a investigação experimental tem suas limitações. Uma vez que todos os estudos foram realizados em momentos e locais determinados, os resultados podem não ser aplicáveis a um contexto ou ambiente diferente. Além disso, esse conjunto particular de estudos não foi planejado para avaliar adequadamente o bem-estar de bebês e de crianças nos dois primeiros anos de vida, nem o bem-estar de adolescentes (à exceção do SSP, conforme assinala Kamerman). No entanto, os formuladores de políticas deveriam se preocupar cada vez mais com esses dois grupos de crianças, dadas a baixa qualidade e a instabilidade dos serviços de cuidados infantis disponíveis para crianças pequenas e as suspeitas sobre os efeitos potencialmente negativos nos adolescentes. Por fim, os resultados sobre as crianças, colhidos nesses estudos, basearam-se principalmente nos relatos das mães; embora o desenho com alocação aleatória garanta que os efeitos não tenham sido influenciados pelas percepções maternas, persiste a pergunta sobre “o quê” esses resultados realmente captam, particularmente no que se refere ao comportamento social da criança.

Na verdade, em seu resumo sobre os resultados obtidos até o momento, Kamerman aborda várias dessas fragilidades da pesquisa experimental, o que inclui o trabalho de Morris *et al.* e também a pesquisa realizada pelo *Three-City Study* (Estudo de Três Cidades) – um estudo longitudinal de famílias de baixa renda em Boston, Chicago e San Antonio –, que recolheu avaliações observacionais detalhadas, bem como levantamento de dados sobre as famílias e seus filhos em idade pré-escolar ou adolescentes. As conclusões de Kamerman têm um foco um pouco mais amplo do que as de Morris. Segundo ela, a primeira conclusão importante da pesquisa experimental é que “houve pouco ou nenhum impacto [dos programas de bem-estar social] sobre as crianças, mas os que houveram, foram tanto positivos quanto negativos”. Essa conclusão, que perpassa os grupos etários e uma variedade de resultados, é importante porque, como nota Kamerman, não ocorreram os efeitos deletérios, ou “desastrosos,” que eram esperados sobre as crianças, em consequência da reforma do bem-estar social. Os aumentos substanciais no emprego das mães não se traduziram em efeitos negativos igualmente substanciais sobre os filhos. Essa constatação aplica-se até mesmo aos adolescentes, para os quais os efeitos negativos observados – por exemplo, em desempenho e repetência escolar – foram de pequena magnitude.

Muitas das demais conclusões de Kamerman são semelhantes às de Morris, com exceção de duas. Não se pode afirmar, com base nos estudos experimentais, que um decréscimo ou uma mudança neutra no emprego e na renda possa produzir efeitos negativos sobre os resultados das crianças. Os limites de tempo não resultaram em decréscimos drásticos na renda familiar, possivelmente devido a prorrogações e ao fato de as famílias contarem com apoios informais. O conjunto atual de estudos experimentais também não evidencia claramente que a melhora do nível educacional da mãe possa beneficiar as crianças. Kamerman destaca dois outros elementos importantes obtidos nos resultados do *Three City Study*: 1) como é o desempenho, em geral, das crianças de famílias com muito baixa renda (baixo, em comparação com seus pares de renda média), e 2) como transições de ingresso e saída de empregos poderiam afetar crianças de famílias com muito baixa renda.

Implicações para o desenvolvimento infantil e políticas

Estes resultados colocam escolhas difíceis para os formuladores de políticas, que se debatem entre o equilíbrio orçamentário e o provimento de uma rede coesa e abrangente de segurança social para famílias e crianças de baixa renda. Embora uma das respostas potenciais de políticas consista em desenvolver estratégias que visam aumentar o emprego e a renda familiar, continua em aberto diversas questões: se um dos objetivos seria o aumento de renda, e caso sim, de que forma – por exemplo, transferências monetárias ou em espécie, qual é o papel dos serviços destinados às crianças pequenas, e qual é o papel das instituições e do contexto social para adolescentes (como sugerido em pesquisas etnográficas recentes) e como manter essas respostas de políticas em condições de restrição orçamentária. A próxima etapa de pesquisa não experimental estará apta a enfrentar essas questões, e potencialmente mais estudos experimentais estarão disponíveis. Essa nova etapa de pesquisa deve focalizar também, de forma adequada, a coleta de maior número de medidas – que sejam também mais significativas – de desenvolvimento social, a compreensão da forma pela qual as crianças são afetadas nos vários estágios de desenvolvimento, desde a infância até a vida adulta, e o esforço para melhorar a aplicação de teorias do desenvolvimento de forma a subsidiar hipóteses sobre os efeitos de políticas de bem-estar social e de emprego nos vários domínios do desenvolvimento infantil.

ª NT: Child Trends (Tendências da Infância) é uma organização sem fins lucrativos e apartidária - que realiza pesquisas sobre a criança - com o objetivo de contribuir para melhorar os resultados relacionados à infância nos EUA.

Efeitos das reformas do bem-estar social sobre o desenvolvimento social e emocional de crianças pequenas

Pamela A. Morris, PhD

MDRC (Manpower Demonstration and Research Corporation), EUA

Outubro 2004

Introdução

Nos últimos 30 anos, o principal objetivo das políticas de bem-estar social e de outras políticas dirigidas a famílias que vivem em condições de pobreza consistiu em aumentar a autossuficiência dos pais, dando suporte ao emprego e tornando-o obrigatório. Felizmente, existem atualmente evidências consistentes de estudos bem desenhados que mostram se o fato de estimular o trabalho em famílias monoparentais beneficia ou prejudica as crianças, e sob que condições. Este artigo resume os resultados de uma variedade de pesquisas realizadas nos últimos anos como parte do projeto *Next Generation* (Nova Geração), da MDRC, com base em dados de uma variedade de experimentos de bem-estar social, que visam ao aumento da autossuficiência de pais de baixa renda nos EUA e no Canadá. Essas pesquisas oferecem informações críticas que contribuem para o avanço da pesquisa sobre desenvolvimento, ao analisar os efeitos de mudanças no emprego e na renda dos pais, sobre o desenvolvimento de crianças de baixa renda, além de subsidiar as decisões que os formuladores de políticas tomarão à medida que as políticas de bem-estar social continuam a evoluir.

Do que se trata

Tanto no Canadá quanto nos EUA, os governos nacionais promulgaram leis que transformam o bem-estar social: de um programa de direitos, passa a ser um pacote de transferência de recurso financeiro por parte do governo federal, com considerável autonomia de gestão local, embora na maioria das províncias canadenses o nível de benefícios tenda a ser mais alto do que em grande parte dos EUA.¹ Essa legislação concedeu aos estados e províncias um espaço considerável para planejamento de suas políticas de bem-estar social. Ao mesmo tempo, até recentemente havia poucas pesquisas avaliando os efeitos das políticas de bem-estar social sobre as crianças, de forma a subsidiar as decisões dos formuladores de políticas. No entanto, essas mudanças

podem ter consequências importantes para as crianças, uma vez que encorajam o emprego dos pais e, em alguns casos, procuram também aumentar a renda familiar.

Pesquisas não experimentais sobre desenvolvimento sugerem que políticas que visam aumentar o emprego entre beneficiários do bem-estar social e, às vezes, aumentar também a renda dos pais podem afetar o desenvolvimento das crianças. Em famílias de baixa renda chefiadas por mães solteiras, as associações entre emprego materno e desenvolvimento social e cognitivo dos filhos tendem a ser neutras ou positivas, mas grande parte dessas diferenças é função de diferenças pré-existentes entre mães que estão ou não empregadas.^{2,3,4,5}

Os efeitos do emprego materno sobre o desenvolvimento das crianças dependem também de características do emprego – sua qualidade, extensão e o momento em que ocorre – e da idade da criança.^{2,6,7} Por outro lado, a pobreza apresenta consistentemente associações negativas com o desenvolvimento de crianças pequenas, mas também aqui há muita controvérsia sobre o papel causal específico da renda, em oposição a outros correlatos da pobreza.^{8,9,10,11,12,13}

Problemas

Apesar da abundância de pesquisas sobre determinantes econômicos do bem-estar das crianças, desenhos não experimentais deixam dúvidas persistentes sobre viés nas tentativas de estimar como os impactos causais do emprego e da renda afetam o desenvolvimento infantil. Por esse motivo, é difícil saber se aumentos no emprego e na renda produzidos por estratégias de reforma do bem-estar social podem afetar as crianças, de que maneira isso ocorreria e como esses efeitos diferem em função da faixa etária da criança. Da mesma forma, a pesquisa não experimental que se baseia nas variações naturais das políticas de bem-estar social, em locais e momentos diferentes, pode ter dificuldade em atribuir os efeitos observados à política de bem-estar social, se comparado com outros fatores que complementam (ou compensam) mudanças no sistema de assistência pública.

Contexto de pesquisa

Os estudos revisados aqui representam uma ampla variedade de áreas geográficas nos Estados Unidos e em duas províncias canadenses. Todos datam do início a meados da década de 1990, e adotaram desenhos de avaliação com alocação aleatória, com o objetivo de estimar os efeitos, nas famílias de baixa renda, de programas, que visam aumentar o emprego dos pais. Os estudos

podem ser caracterizados por três componentes distintos de políticas: 1) *complementação/suplementação de renda*, destinada a tornar o trabalho mais compensador em termos financeiros, seja aumentando a parcela dos rendimentos a ser desconsiderada – o montante de ganhos que não é computado na renda, para efeito do cálculo do benefício para a família –, de forma que as famílias possam conservar parte do benefício quando começam a trabalhar, seja obtendo suplementação da renda fora do sistema de bem-estar social; 2) *serviços de emprego compulsório*, que condicionam a manutenção do benefício à participação dos beneficiários em atividades relacionadas ao emprego. O principal instrumento utilizado para forçar essa participação é a sanção, pela qual o benefício é reduzido se o participante não atende às exigências do programa; e 3) *limites de tempo*, que visam reduzir a dependência em relação ao bem estar social, encorajando os pais a trabalhar e limitando a extensão de tempo (período) durante a qual os beneficiários são elegíveis aos benefícios.

Essas políticas foram avaliadas utilizando experimentos de políticas sociais nos quais, no momento da solicitação ou da reavaliação de benefícios concedidos, os beneficiários eram designados aleatoriamente, por meio de sorteio, para um grupo-intervenção, que recebe os benefícios e deve se submeter às exigências da nova política ou programa de bem-estar social, ou para um grupo-controle, que mantém o *status quo*. Esse processo de alocação aleatória garante que não haja diferenças sistemáticas entre os dois grupos no início do estudo, e que quaisquer diferenças observadas posteriormente entre os dois grupos possam ser confiavelmente atribuídas à intervenção em exame. Esses experimentos – análogos aos ensaios clínicos frequentemente realizados na área médica para testar a eficácia de uma determinada droga ou tratamento – são as formas mais rigorosas de examinar os efeitos das políticas de bem-estar social sobre as crianças.

Questões-chave de pesquisa

Uma vez que todos esses estudos começaram antes da introdução de algumas mudanças importantes na política nacional de bem-estar social nos EUA e no Canadá, e uma vez que não refletem todas as reformas de políticas de bem-estar social implementadas nos estados e províncias, não podem responder à pergunta: “Em conjunto, de que maneira a reforma do bem-estar social afetou as crianças?” No entanto, os estudos aqui discutidos podem responder a diversas questões igualmente importantes para os formuladores de políticas, ao considerarem decisões futuras:

- *Quais estratégias de reforma do bem-estar social são especialmente benéficas ou prejudiciais para as crianças?*
- *Há momentos do desenvolvimento da criança particularmente sensíveis ou vulneráveis a políticas de emprego e de bem-estar social?*
- *De que forma o sistema de bem-estar social pode ser planejado para reduzir as desvantagens enfrentadas por crianças e adolescentes de baixa renda?*

Resultados de pesquisas recentes

Os achados recentes fornecem fortes evidências de que as políticas de reforma do bem-estar social podem beneficiar crianças pequenas quando são concebidas de modo a aumentar tanto o emprego quanto a renda de pais chefes de famílias monoparentais. Mais especificamente, para crianças que estavam em idade pré-escolar ou no ciclo inicial do ensino fundamental no momento em que seus pais foram designados aleatoriamente para o programa ou para um grupo-controle: descobriu-se que os programas destinados a aumentar tanto o emprego quanto a renda – por meio de complementação/suplementação de renda, como os do Projeto Canadense de Autossuficiência¹⁴ – produziram efeitos modestos, mas consistentemente positivos, nos resultados de desenvolvimento infantil.^{15,16} Em contraste, programas que encorajam o emprego sem suplementação de renda – por meio de abordagens compulsórias diversas ou, em um dos casos, por limite de tempo – normalmente aumentam o emprego dos pais – e restringem o acesso ao bem-estar social –, mas não aumentam sua renda, e têm efeitos reduzidos e inconsistentes sobre o desenvolvimento de crianças pequenas.^{15,17} Os benefícios dos programas de complementação/suplementação de renda parecem ser mais consistentes em termos de desempenho escolar e habilidades cognitivas, se comparados à mensuração do comportamento social das crianças, embora os efeitos observados no comportamento social também sejam positivos. Por fim, esses benefícios dos programas de complementação/suplementação de renda, para crianças pequenas, aparentemente se mantêm no longo prazo^{18,19} e parecem ser devidos ao aumento nos rendimentos, produzido por estes programas – mais do que a uma combinação das mudanças na renda e no emprego.²⁰

Visivelmente, o padrão de efeitos para crianças mais velhas é muito diferente do de crianças mais novas. Para crianças que eram pré-adolescentes e para aquelas que estavam no início da

adolescência no momento em que estes estudos começaram, constata-se impactos negativos sobre resultados escolares – por exemplo, repetência –, independentemente de o programa incluir ou não complementação/suplementação de renda.²¹ Esses efeitos negativos foram mais pronunciados em adolescentes com irmãos mais jovens, o que sugere que pais solteiros contavam com seus filhos adolescentes para cuidar dos mais novos enquanto estavam no trabalho, e essas responsabilidades talvez tenham prejudicado a escolarização dos mais velhos.

Um exame mais sistemático dos efeitos de políticas de bem-estar social ao longo da infância aponta dois períodos sensíveis do desenvolvimento infantil – sendo ambos períodos de transição no desenvolvimento –, nos quais os efeitos dos programas de emprego e de bem-estar social são mais acentuados.²² Devido à reorganização que ocorre durante as transições do desenvolvimento, o desenvolvimento infantil pode estar mais sujeito às mudanças nesses períodos. Mais especificamente, foram encontrados pequenos efeitos positivos das políticas de combate à pobreza e de bem-estar social em crianças que estão fazendo a transição *da primeira para a terceira infância*, e pequenos efeitos negativos dessas mesmas políticas em crianças que estão fazendo a transição *da terceira infância para o início da adolescência*. Os efeitos são mais acentuados nas políticas generosas de complementação/suplementação de renda, do que nas outras estratégias de emprego e de bem-estar social. Esses efeitos diferenciados não são devidos a diferenças de impactos econômicos em pais com crianças de idades variadas, nem podem ser atribuídos às características familiares, que diferem para crianças em idades diferentes.

Conclusões

Estes resultados sugerem que políticas de bem-estar social que aumentam o emprego, mas não aumentam a renda, têm pouco efeito sobre as crianças. Esses achados são consistentes com os efeitos geralmente neutros do emprego de mães de crianças de baixa renda, encontrados na literatura de desenvolvimento, e devem tranquilizar aqueles que se preocupam com efeitos negativos que o trabalho compulsório das mães poderia gerar para as crianças.^b Além disso, estes resultados confirmam que a reforma do bem-estar social de fato pode beneficiar crianças pequenas. Para essas crianças, as reformas do bem-estar social que dão suporte ao trabalho e, dessa forma, conseguem aumentar tanto a renda quanto o emprego, têm efeitos positivos. Os benefícios são particularmente acentuados para crianças em idade pré-escolar, em comparação com crianças na terceira infância e com adolescentes, e aparentemente são devidos ao aumento de renda dos pais, resultante dessas políticas de complementação da renda. No entanto, um

padrão bem diferente de efeitos é perceptível nos adolescentes: foram observados efeitos negativos sobre o desempenho escolar, quer houvesse ou não aumento de renda dos pais, decorrente das políticas. Por fim, os resultados sugerem que momentos de transição no desenvolvimento podem ser mais sensíveis a essas mudanças nas políticas de reforma do bem-estar social.

Implicações

Essas pesquisas têm implicações tanto para as teorias de desenvolvimento quanto para as políticas.

Em primeiro lugar, os resultados sugerem que aumentos de renda podem ter um efeito causal sobre o bem-estar de crianças em idade pré-escolar (mas não em crianças mais velhas), respondendo a uma antiga e relevante pergunta da psicologia do desenvolvimento. O padrão de efeitos ao longo da infância é consistente com alguns dos trabalhos não experimentais nesta área, bem como com teorias do desenvolvimento que sugerem que o desenvolvimento infantil é mais maleável e suscetível a influências familiares no período pré-escolar.

Para as políticas, essa pesquisa sugere o potencial de benefício de políticas de bem-estar social para crianças que vivem em condições de pobreza. Embora os efeitos não sejam grandes, o desenvolvimento infantil é apenas uma dentre as muitas metas dessas políticas focalizadas nos adultos.

De forma a garantir que todas as crianças estejam aptas a entrar na escola, há provavelmente necessidade de que algumas participem de programas de intervenção com educação pré-escolar, independentemente dos programas de bem-estar social em vigor. Entretanto, esses resultados sugerem que os impactos sobre a criança devem ser levados em conta nos cálculos de custo-benefício dos programas de transferência de renda. Para os formuladores de políticas interessados em políticas de bem-estar social que melhorem o bem-estar das crianças, a suplementação de renda pode ser um complemento importante de programas que visam diretamente à melhoria do desenvolvimento de crianças de famílias de baixa renda.

Referências

1. Michalopoulos C, Robins PK. Employment and child-care choices of single-parent families in Canada and the United States. *Journal of Population Economics* 2002;15(3): 465-493.

2. Harvey E. Short-term and long-term effects of early parental employment on children of the National Longitudinal Survey of Youth. *Developmental Psychology* 1999;35(2):445-459.
3. Huston AC. Reforms and child development. *Future of Children* 2002;12(1):59-77.
4. Vandell DL, Ramanan J. Effects of early and recent maternal employment on children from low-income families. *Child Development* 1992;63(4):938-949.
5. Zaslow MJ, Emig CA. When low-income mothers go to work: Implications for children. *Future of Children* 1997;7(1):110-115.
6. Brooks-Gunn J, Han WJ, Waldfogel J. Maternal employment and child cognitive outcomes in the first three years of life: The NICHD study of early child care. *Child Development* 2002;73(4):1052-1072.
7. Parcel TL, Menaghan EG. *Parents' jobs and children's lives*. New York, NY: Aldine de Gruyter; 1994.
8. Bradley RH, Corwyn RF. Socioeconomic status and child development. *Annual Review of Psychology* 2002;53:371-399.
9. Duncan GJ, Brooks-Gunn J, eds. *Consequences of growing up poor*. New York, NY: Russell Sage Foundation; 1997.
10. Duncan GJ, Brooks-Gunn J, Klebanov PK. Economic deprivation and early childhood development. *Child Development* 1994;65(2):296-318.
11. Duncan GJ, Yeung WJ, Brooks-Gunn J, Smith JR. How much does childhood poverty affect the life chances of children? *American Sociological Review* 1998;63(3):406-423.
12. Mayer SE. *What money can't buy: Family income and children's life chances*. Cambridge, Mass: Harvard University Press; 1997.
13. McLoyd VC. Children in poverty development public policy and practice. In: Siegel IE, Renninger KA, eds. *Child psychology in practice*. New York, NY: J. Wiley & Sons; 1998:135-210. Damon W, ed-in-chief. *Handbook of child psychology*. 5th ed; vol. 4.
14. Michalopoulos C, Tattire D, Miller C, Robins PK, Morris P, Gyarmati D, Redcross C, Foley K, Ford R. *Making work pay: Final report on the Self Sufficiency Project for long-term welfare recipients*. Ottawa, Ontario: Social Research and Demonstration Corporation; 2002. Disponible sur le site: <http://www.srdc.org/uploads/SSP54.pdf>. Page consultée le 25 octobre 2007.
15. Morris PA, Huston AC, Duncan GJ, Crosby DA, Bos JM. *How welfare and work policies affect children: A synthesis of research*. New York, NY: MDRC; 2001. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/100/execsum.html>. Page consultée le 30 juillet 2004.
16. Morris P, Michalopoulos C. Findings from the Self-Sufficiency Project: Effects on children and adolescents of a program that increased employment and income. *Journal of Applied Developmental Psychology* 2003;24(2):201-239.
17. McGroder SM, Zaslow MJ, Moore KA, LeMenestrel SM. *The national evaluation of welfare-to-work strategies: Impacts on young children and their families two years after enrollment: Findings from the child outcomes study*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services; 2000.
18. Morris P, Gennetian LA, Knox V. *Welfare policies matter for children and youth: Lessons for TANF reauthorization*. New York, NY: MDRC; 2002. *Next Generation Project Policy Brief*. March 2002. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/183/policybrief.html>. Page consultée le 30 juillet 2004.
19. Huston AC, Miller C, Richburg-Hayes L, Duncan GJ, Eldred CA, Weisner TS, Lowe E, McLoyd VC, Crosby DA, Ripke MN, Redross C. *New hope for families and children: Five-year results of a program to reduce poverty and reform welfare*. New York, NY: MDRC; 2003. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/345/overview.html>. Page consultée le 30 juillet 2004.
20. Morris P, Duncan GJ, Rodrigues C. Does money really matter? Estimating impacts of family income on children's achievement with data from social policy experiments. New York, NY: MDRC; 2003. Manuscrit non publié.

21. Gennetian LA, Duncan GJ, Knox VW, Clark-Kauffman E, London PS. *How welfare and work policies for parents affect adolescents: A synthesis of research*. New York, NY: MDRC; 2002. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/69/overview.html>. Page consultée le 30 juillet 2004.
 22. Morris P, Duncan GJ, Clark-Kauffman E. Child well-being in an era of welfare reform: The sensitivity of transitions in development to policy change. New York, NY: MDRC; 2003. Manuscrit non publié.
 23. Cicchetti D. Fractures in the crystal: Developmental psychopathology and the emergence of self. *Developmental Review* 1991;11(3):271-287.
 24. Sroufe LA. An organizational perspective on the self. In: Cicchetti D, Beeghly M, eds. *The Self in transition: infancy to childhood*. Chicago, Ill: University of Chicago Press; 1990:281-307.
- ^a O Canadian Self-Sufficiency Project (Projeto Canadense de Autossuficiência) utilizou esta última forma de complementação/suplementação de renda para encorajar o trabalho e aumentar, a longo prazo, a renda dos beneficiários do bem-estar social. (Morris & Michalopoulos, 2003).
- ^b Está claro que em nenhum destes estudos a renda familiar média diminuiu em consequência de sanções ou de políticas de tempo limitado. Os efeitos sobre as crianças podem ser diferentes com políticas mais rígidas, que resultem em grandes reduções de renda para pais de baixa renda.

Reforma do bem-estar social e o impacto sobre as crianças

Sheila B. Kamerman, DSW

Compton Foundation Centennial Professor Universidade de Colúmbia, Escola de Serviço Social, EUA

Agosto 2005, Éd. rév.

Introdução

A aprovação do *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* – PRWORA – (Decreto de Conciliação de Responsabilidade Pessoal e Oportunidades de Trabalho), de 1996, transformou o sistema de bem-estar social dos EUA – que até então era um programa federal de direitos que enfatizava primariamente a assistência em dinheiro a famílias pobres – em um pacote de transferência de recurso financeiro aos estados, com ênfase no trabalho e nos limites de tempo. Mais especificamente, a lei determinou o limite máximo de cinco anos no decorrer da vida para recebimento de benefício em dinheiro (TANF^a), exigiu que a maioria das mães beneficiárias trabalhasse, mesmo aquelas que tinham crianças muito pequenas (até 3 meses de idade). Exigiu também que pais adolescentes morassem em ambientes adequadamente supervisionados e autorizados, de preferência com seus pais, e frequentassem escolas ou programas de capacitação como condição para receber os benefícios em dinheiro. A lei resultou também em maior atenção para a importância do papel dos serviços destinados às crianças, como suporte ao emprego e à auto-suficiência dos pais, bem como ao desenvolvimento saudável das crianças e à sua preparação para a escola. As metas explícitas da lei incluem: prevenção de nascimentos fora do casamento, estímulo ao casamento e fortalecimento de famílias biparentais.¹

Do que se trata

Barbara Blum aponta que as pesquisas sobre bem-estar da criança e da família tornaram-se o foco primário da pesquisa sobre segurança de renda na década de 1990. Segundo essa autora, “durante esse período, foram desenvolvidos -interessantes estudos de coorte, com foco no bem-estar de famílias e de crianças e em seu comportamento durante o período de reforma do bem-estar social, que se seguiu à aprovação do PRWORA.”² Os resultados destes estudos são resumidos aqui. Os principais estudos e as revisões de pesquisas sobre o impacto da legislação na reforma do bem-estar social nos EUA focalizaram crianças em idade escolar e adolescentes.

Apenas um estudo importante nos EUA deu atenção também a crianças de até 4 anos de idade, e com ênfase na faixa etária de 2 a 4 anos – o *Three City Study* (Estudo de Três Cidades). Um estudo canadense – o *Canadian Self Sufficiency Project* (Projeto Canadense de Autossuficiência) – focalizou também crianças pequenas.

Um importante projeto da *Manpower Demonstration and Research Corporation* (MDRC^b) – o *Next Generation* (Nova Geração) – envolve a colaboração entre pesquisadores da MDRC e de várias universidades líderes em pesquisa, e baseia-se em dez desenhos de estudos, da MDRC, de impacto de políticas de bem-estar social, de combate à pobreza e de emprego, com alocação aleatória, em um amplo experimento controlado, que inclui crianças em idade pré-escolar na faixa etária de 2 a 5 anos, mas não inclui bebês.

Problemas

Embora tenha havido mudanças drásticas na vida dos pais com a redução do número de beneficiários do bem-estar social, tais como aumento no ingresso e na permanência de mães solteiras no mercado de trabalho, e redução das taxas de gravidez na adolescência e de natalidade fora do casamento, nas crianças os resultados foram muito pouco expressivos. Quer suas mães estejam ou não acessando o sistema de bem-estar social, crianças pobres apresentam resultados particularmente insuficientes, tais como baixos níveis de participação na vida escolar e níveis mais altos de comportamento problemático.

Contexto e questões-chave de pesquisa

A MDRC (*Manpower Demonstration and Research Corporation*) realizou as mais importantes revisões de literatura sobre uma série de estudos experimentais, que versam sobre os impactos da transformação do bem-estar social em trabalho, sobre o bem-estar de crianças.

Morris *et al.* sintetizaram os resultados de cinco estudos de larga escala que, em conjunto, examinaram os efeitos sobre as crianças, gerados por 11 programas diferentes de bem-estar social focados no trabalho, e de combate à pobreza, destinados principalmente a famílias monoparentais chefiadas por mães.³ O foco foi a identificação das características dos programas que se associavam a efeitos sobre desempenho escolar, comportamento social e saúde das crianças. Os estudos foram iniciados antes da promulgação do PRWORA em 1996, mas as características estudadas foram todas incluídas na legislação de 1996, e incorporadas a muitas leis estaduais. Todos os estudos adotaram desenho de pesquisa experimental, com rigorosa

alocação aleatória, e os programas foram classificados com base em três características, que, segundo avaliações, provavelmente afetariam as experiências dos filhos das famílias participantes: complementação/suplementação de renda; serviços de emprego compulsório; e limites de tempo.

A revisão focalizou crianças em idade pré-escolar e crianças que frequentavam o primeiro ano primeiro do ensino fundamental. Alguma atenção foi dedicada a adolescentes, mas nenhuma a bebês e crianças menores de dois anos de idade, porque um número insuficiente de estudos focalizou as crianças pequenas.

Essa revisão, e outra posterior⁴, que focalizou especificamente adolescentes, foram realizadas como parte do projeto *Next Generation* (Próxima Geração), da MDRC – uma colaboração interdisciplinar entre pesquisadores de diversas organizações que analisaram as pesquisas sobre o impacto, nas crianças, da legislação de bem-estar social.

Resultados de pesquisas recentes

O projeto *New Generation* evidencia que a renda de fato tem impacto positivo sobre os resultados cognitivos de crianças entre 2 e 5 anos de idade, assim como sobre seu comportamento, sua saúde e o bem-estar de sua família. O aumento do acesso a serviços de cuidados infantis em instituições também desempenhou um papel importante. No entanto, esses efeitos positivos não foram expressivos, e aparentemente diminuíram ao longo do tempo, sugerindo que a redução da pobreza em decorrência apenas da transferência de renda, por si só, não é suficiente para melhorar o funcionamento cognitivo.^{3,4,5}

Os principais resultados são:^{3,4,5,6,7}

1. De modo geral, houve pouco ou nenhum impacto sobre as crianças, mas os impactos observados foram tanto positivos quanto negativos.
2. Um ponto muito importante é que os programas que ofereciam complementação/suplementação de renda aos pais que trabalhavam – e, portanto, aumentavam não só o emprego, mas *também* a renda familiar – revelaram melhores resultados para as crianças. De fato, há impactos consistentemente positivos: as crianças têm melhores resultados se suas mães trabalham mais e se, *simultaneamente*, a renda familiar é mais alta. (Isto pode sugerir a importância de créditos fiscais restituíveis e de

benefícios em espécie, como políticas que podem melhorar a situação econômica das crianças e de suas famílias.)

3. Os programas de bem-estar social e de emprego afetam diferentemente as crianças, dependendo de sua idade e do estágio de desenvolvimento.
4. Não se sabe exatamente se foi apenas a renda, ou uma combinação entre renda, emprego e cuidados infantis ofertados por instituições que resultou nos benefícios para crianças pequenas.
5. Quando as mães trabalhavam em empregos remunerados, crianças com idade correspondente ao ciclo inicial do ensino fundamental apresentaram melhor nível de desempenho escolar do que os filhos de famílias que acessavam o sistema de bem-estar social tradicional. A oferta adicional de serviços de emprego compulsório não reduziu os efeitos positivos para a criança, gerados pela complementação/suplementação de renda.
6. O insucesso no aumento concomitante de emprego e renda, produz impactos negativos. O emprego compulsório das mães, sem elevação da renda familiar, não é suficiente para a produção de impactos positivos.
7. A melhoria do nível educacional das mães se traduz em melhores resultados sobre as crianças.
8. Dois estudos encontraram impactos negativos sobre adolescentes – níveis mais baixos de desempenho escolar e aumento de problemas comportamentais.
9. Limites de tempo não produziram impactos consistentes, provavelmente porque ainda era cedo para que surtisse efeito.

Judith Gueron, presidente da MDRC, concluiu que, com base nessa revisão de pesquisas, “...os formuladores de políticas defrontam-se com uma escolha entre oferecer serviços de emprego compulsório sem apoio financeiro ao trabalho – o que aumenta o emprego dos pais e reduz a dependência do bem-estar social, mas tem efeitos apenas modestos nas crianças – ou oferecer apoio financeiro ao trabalho – o que aumenta o emprego dos pais, melhora a renda familiar e

beneficia as crianças, mas aumenta também os gastos do governo.”³

Uma segunda monografia da MDRC, que revisou e sintetizou pesquisas relevantes, focalizou de que forma as políticas direcionadas para o aumento do emprego entre pais de baixa renda afetava seus filhos adolescentes.⁴ Ao contrário das crianças no ciclo inicial do ensino fundamental, os adolescentes das famílias-alvo das políticas registraram piores resultados do que aqueles do grupo controle. Embora os efeitos fossem pequenos, as três políticas tiveram efeitos negativos nos resultados de alguns adolescentes, particularmente daqueles que tinham irmãos mais novos. Os possíveis fatores que produzem esses resultados negativos incluem: mães estressadas talvez tenham comportamento parental mais ríspido; os adolescentes talvez tenham mais trabalho em casa, cuidando dos irmãos; mães que agora estão trabalhando talvez tenham menos tempo para supervisionar os adolescentes e, portanto, talvez precisem de acesso prioritário a programas de apoio destinados a esses adolescentes. Os principais resultados relatados nessas duas revisões são confirmados também no *Canadian Self Sufficiency Study*.⁵

Além dos achados dos estudos experimentais resumidos acima, o *Three City Study* focaliza especificamente o impacto da reforma do bem-estar social sobre o bem-estar de crianças e famílias.⁶ Atualmente 2.400 famílias de baixa renda – cerca de 40% das quais acessam o sistema de bem-estar social em Boston, Chicago e San Antonio – são acompanhadas por esse estudo, que focaliza fundamentalmente a saúde e o desenvolvimento das crianças. O projeto de quatro anos envolve três componentes: (1) Uma pesquisa longitudinal com mães e crianças em idade pré-escolar (do nascimento aos 4 anos de idade) e adolescentes (10-14 anos de idade); (2) Um estudo sobre desenvolvimento infantil de crianças de 2 e 4 anos de idade, que inclui gravação em vídeo de interações com as mães, entrevistas com os pais e observações em contextos de cuidados infantis; e (3) Um estudo etnográfico das três cidades, que fornecerá um quadro mais aprofundado sobre 215 famílias, e revelará a influência da reforma do bem-estar social sobre recursos da vizinhança e sobre serviços locais e estatais destinados às crianças. O estudo é orientado para a criança. Há uma criança focal em cada família, na faixa etária de 0 a 4 anos ou de 10 a 14 anos.

Os pesquisadores verificaram que os adolescentes cujas mães acessam o bem-estar social apresentam escores em média cinco pontos mais baixos nos testes cognitivos. Na avaliação dos problemas emocionais e comportamentais, 42% dos adolescentes cujas mães acessam o bem-estar social têm escores na faixa que indica a necessidade de serviços psicológicos.⁷ Foram constatados também escores mais baixos em habilidades quantitativas e analíticas para crianças

cujas mães tinham acesso ao bem-estar social ou aquelas que foram recentemente desligadas, mas nenhuma diferença significativa foi encontrada nos resultados relativos às habilidades de leitura/pré-leitura. O nível mais alto de problemas comportamentais também foi encontrado entre crianças em idade pré-escolar cujas mães foram recentemente desligadas. Entre filhos de famílias que sofreram sanções^c e foram desligadas, os problemas comportamentais são três vezes mais frequentes do que o padrão nacional.⁷ Uma Síntese publicada pela *Kaiser Family Foundation*, elaborada por Levin-Epstein e Hutchins, descreve o que se sabe atualmente sobre o impacto da Lei PRWORA sobre três grupos diferentes de adolescentes: pais adolescentes, adolescentes que vivem em residências TANF, e adolescentes que participam de iniciativas financiadas pelo TANF.⁸ Há poucas evidências de impactos das políticas sobre os adolescentes, e os resultados são variáveis. Por exemplo, nem a coabitação com mães ou avós, nem a vinculação dos benefícios à frequência à escola apresentaram efeitos positivos ou negativos consistentes.

Em resumo: crianças em idade pré-escolar e adolescentes apresentam padrões de desempenho cognitivo e comportamental problemáticos, que devem ser alvo de preocupação por parte dos formuladores de políticas. Correm maiores riscos de desenvolvimento do que seus pares de classe média, em amostras nacionais. A participação atual ou recente da mãe no sistema de bem-estar social está associada a baixo desempenho cognitivo, e crianças em idade pré-escolar cujas mães foram recentemente desligadas apresentam os níveis mais altos de comportamento problemático. Crianças em idade pré-escolar (e adolescentes) de famílias que sofreram sanções também apresentam resultados cognitivos e comportamentais problemáticos. O status conjugal, educacional, mental e de saúde física das mães, bem como suas práticas parentais parecem explicar a maior parte das diferenças entre os grupos que acessam o bem-estar social.⁶ Pesquisas mais recentes sugerem resultados mais positivos para crianças entre 2 e 5 anos de idade quando o emprego materno é acompanhado de aumento da renda familiar.^{4,5,7}

Embora o impacto sobre bebês e crianças menores de 2 anos de idade fosse uma preocupação central dos defensores da reforma do bem-estar social quando se tornou lei, em 1996, os dados ainda são muito limitados para permitir conclusões definitivas sobre os resultados sobre estes dois grupos. As evidências disponíveis revelam pouco efeito sistemático – positivo ou negativo – sobre o desempenho escolar e o grau de escolaridade posterior de crianças pequenas cujas mães trabalham, dependendo da idade da criança. Há alguma evidência de que crianças com menos de 9 meses de idade sofrem consequências negativas quando suas mães trabalham em tempo integral.⁹ Além disso, um estudo retrospectivo de coortes, desenvolvido em seis cidades, com levantamentos transversais em centros médicos urbanos, sugere que a eliminação ou a redução

de benefícios TANF por meio de sanções, ou a redução dos benefícios devido a mudanças de rendimentos ou de despesas estão associados à maior probabilidade de insegurança alimentar e hospitalização de crianças menores de 3 anos.¹⁰

A avaliação mais extensa de efeitos do programa em crianças pequenas foi provavelmente a realizada no *Self-sufficiency Project - SSP* (Projeto de Autossuficiência) do Canadá - um programa voluntário de complementação/suplementação de renda que teve efeitos iniciais significativos sobre emprego em tempo integral e rendimento.⁵ Apesar da preocupação de que o aumento do trabalho em tempo integral reduzisse o tempo que os pais dedicam aos filhos pequenos, não foram observados efeitos sobre as crianças nem no monitoramento depois de 36 meses, quando foi aplicado um teste de compreensão de linguagem a crianças que já estariam com 3 a 5 anos de idade, ou no monitoramento aos 54 meses, quando os pais foram questionados sobre o desempenho escolar de seus filhos. Com base nos relatos das mães, também não foram encontradas diferenças comportamentais entre os grupos intervenção e os grupos controle. Segundo Morris e Michalopoulos, “o SSP não afetou os escores de testes, o comportamento social, o bem-estar emocional ou a saúde.”⁵ No entanto, relatos de mães sobre o desenvolvimento dos filhos não constituem a fonte ideal de informação para a avaliação do desenvolvimento infantil de crianças pequenas.

Conclusões e implicações

Não ocorreram os efeitos desastrosos que alguns esperavam em consequência da reforma do bem-estar social, mas também não houve efeitos positivos consistentes. Em resumo, os resultados de crianças em idade escolar são positivos; os de adolescentes são negativos; e os de bebês e crianças menores de 2 anos de idade ainda são desconhecidos.

Em particular, sabemos pouco sobre o impacto em bebês e crianças menores de 2 anos de idade. Nesses estudos, as medidas referentes a crianças pequenas são limitadas, e os indicadores de resultado utilizados para bebês não são confiáveis. Sabe-se muito pouco sobre a forma pela qual as crianças mais novas são afetadas quando suas mães precisam trabalhar, como condição para acesso ao benefício. Poderíamos aprender muito a partir de um exame sistemático de variações dos impactos em bebês e crianças pequenas tomando como referência políticas diferentes relacionadas à idade da criança, no momento em que entram em vigor as exigências de trabalho dos pais (por exemplo, variações verificadas quando a exigência de trabalho dos beneficiários se dá mais cedo ou mais tarde, no primeiro ano de vida da criança) e ao número de

horas de trabalho exigidas daqueles que têm bebês e crianças de até 2 anos.

O fato de haver um número maior de crianças pequenas recebendo cuidados em diversos tipos de programas durante muitas horas por dia levanta a questão da qualidade da educação infantil e dos serviços de cuidados na primeira infância, especialmente os prestados em creches domiciliares. A maior parte desse debate focaliza a questão da precariedade da qualidade, mas deveríamos também dedicar mais atenção à qualidade de programas que promovem o desenvolvimento infantil.

Deveríamos explorar mais profundamente a possibilidade de que programas que melhorem o nível educacional da mãe sejam benéficos para as crianças.

Por fim, como apontam Jodie Levin-Epstein e John Hutchins, da CLASP^d, “Até o momento as pesquisas sugerem que os dispositivos da TANF têm efeitos variáveis sobre o bem-estar e a saúde de crianças e jovens.”⁸ Um dos problemas, notam eles, pode ser o fato de o quadro geral estar mesclando subgrupos que têm percursos diferentes – de forma que podem ser necessárias análises mais refinadas para discernir impactos diferenciais. Os resultados positivos para crianças de 2 a 5 anos de idade enfatizam esse aspecto.

Referências

1. *The Green Book 2004*. Washington, D.C.: Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives; 2004. WMCP 108-6. Disponible sur le site: <http://waysandmeans.house.gov/Documents.asp?section=813>. Page consultée le 26 juillet 2004.
2. Blum B. The evolution of income security research – 1968-2003. *The forum* 2004;7(2):1-6. Disponible sur le site: <http://www.researchforum.org/media/forum72.pdf>. Page consultée le 26 juillet 2004.
3. Morris PA, Huston AC, Duncan GJ, Crosby DA, Bos JM. *How welfare and work policies affect children: A synthesis of research*. New York, NY: Manpower Demonstration Research Corp.; 2001. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/100/execsum.html>. Page consultée le 26 juillet 2004.
4. Gennetian LA, Duncan GJ, Knox VW, Vargas WG, Clark-Kauffman E, London AS. *How welfare and work policies for parents affect adolescents: A synthesis of research*. New York, NY: Manpower Demonstration Research Corp.; 2002. Disponible sur le site: <http://www.mdrc.org/publications/69/overview.html>. Page consultée le 26 juillet 2004.
5. Morris P, Michalopoulos C. *The Self-Sufficiency Project at 36 months: Effects on children of a program that increased parental employment and income*. Ottawa, Ontario: Social Research Demonstration Corporation; 2000. Disponible sur le site: <http://www.srdc.org/uploads/EngSSPChildOutcomes.pdf>. Page consultée le 25 octobre 2007.
6. The Research Forum at the National Centre for Children in Poverty. *Welfare, Children, and Families: A Three-City Study: Welfare Reform: What About the Children?* Disponible sur le site: http://www.researchforum.org/project_findings_19.html. Page consultée le 27 juillet 2004.
7. Information for Decision Making. Welfare Information Network. Meeting summaries: Welfare reform and child outcomes (2/22/2002).

8. Levin-Epstein J, Hutchins J. *Issue Brief - Teens and TANF: How adolescents fare under the nation's welfare program*. Washington, DC: The Henry J. Kaiser Family Foundation; 2003. Disponible sur le site: <http://www.kff.org/womenshealth/3390-index.cfm>. Page consultée le 27 juillet 2004.
9. Waldfogel J, Brooks-Gunn J, Han WJ. Early maternal employment's effects on children. *Joint Center for Poverty Research - Poverty Research News* 2002;6(2):8-10. Disponible sur le site: http://www.jcpr.org/newsletters/vol6_no2/index.html. Page consultée le 27 juillet 2004.
10. Cook JT, Frank DA, Berkowitz C, Black MM, Casey PH, Cutts DB, Meyers AF, Zaldivar N, Skalicky A, Levenson S, Heeren T. Welfare reform and the health of young children: A sentinel survey in 6 US cities. *Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine* 2002; 156(7):678-684.

^a NT: TANF – *Temporary Assistance for Needy Families* (Assistência temporária para famílias necessitadas) é o programa que substituiu o programa anterior, *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC – Auxílio a famílias com crianças dependentes) a partir da aprovação do PRWORA, em 1996.

^b NT: MDRC - Organização sem fins lucrativos e apartidária que desenvolve pesquisas sobre políticas sociais e educacionais, com o objetivo de identificar as políticas e os programas mais eficazes e eficientes para a população de baixa renda.

^c NT: Sanções referem-se à redução ou eliminação do complemento/suplemento de renda, caso o beneficiário não cumpra as exigências do programa.

^d NT: CLASP – Organização apartidária que desenvolve e defende políticas locais, estaduais e federais para o fortalecimento de famílias de baixa renda e a criação de acessos à educação e ao trabalho.