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 Autossuficiência[14] – 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, Tattrie 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 ofApplied 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.