

REFORMA DO SISTEMA DE BEM-ESTAR SOCIAL

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. Disponível 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. Disponível 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. Disponível 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.mdr.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.