

A participação feminina no mercado de trabalho e a disponibilidade de creches públicas e os Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe

Maria Teresa Rossetti Massari

Priscilla Paiva Gê Vilella dos Santos

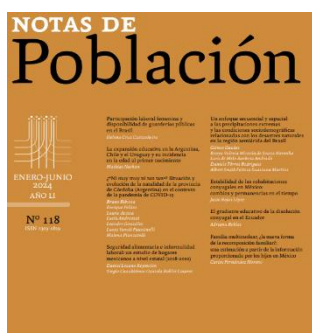
Maria Auxiliadora de Souza Mendes Gomes

Resumo: A publicação “Notas sobre a População” da CEPAL reúne oito artigos que abordam temas diversos, todos de grande relevância para a compreensão do desenvolvimento populacional, seus comportamentos e tendências demográficas, além da formulação de políticas públicas relacionadas. Entre os temas discutidos, destaca-se um artigo que examina a participação das mulheres no mercado de trabalho e a disponibilidade de creches públicas para seus filhos no Brasil. Na América Latina e no Caribe, o aumento da participação feminina no mercado de trabalho nas últimas décadas tem sido crucial para a elevação da renda familiar e a diminuição da pobreza. No entanto, as mulheres ainda enfrentam barreiras significativas, com a escassez de creches públicas sendo uma das principais limitações. Além disso, o informe inclui uma análise de um artigo publicado na revista *The Lancet* em agosto de 2024, que explora o papel dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e no Caribe como uma estratégia eficaz para promover uma alimentação saudável e sustentável para todos.

Palavras-chave: Políticas inclusivas de gênero; Creches; Alimentação escolar.

Abstract: *The CEPAL publication “Notes on Population” includes eight articles covering various topics, all highly relevant for understanding population development, its behaviors, and demographic trends, as well as for the formulation of related public policies. Among the topics discussed, one article stands out for examining women's participation in the labor market and the availability of public childcare for their children in Brazil. In Latin America and the Caribbean, the increase in female labor market participation over recent decades has been crucial for raising household income and reducing poverty. However, women still face significant barriers, with the scarcity of public childcare being one of the main limitations. Additionally, the report includes an analysis of an article published in *The Lancet* in August 2024, which explores the role of School Feeding Programs in Latin America and the Caribbean as an effective strategy for promoting healthy and sustainable nutrition for all.*

Key words: *Gender-inclusive policies; Child day care centers; School feeding.*



O artigo “*Participación laboral femenina y disponibilidad de guarderías públicas en el Brasil*”, elaborado pela economista e demógrafa Helena Cruz Castanheira, publicado no volume 51/ número 118 das “[Notas sobre a População](#)”(1) de 2024, publicação periódica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), analisa a relação entre a disponibilidade de vagas em creches públicas e a participação das mulheres no mercado de trabalho no Brasil.

A autora começa discutindo a importância do emprego feminino para o rendimento familiar e a redução da pobreza na América Latina e no Caribe e ressalta que, apesar do aumento da participação feminina no mercado de trabalho ao longo da última década, as mulheres ainda enfrentam barreiras significativas, sendo o cuidado com os filhos e a falta de acesso a creches uma delas.

A participação feminina no mercado de trabalho aumentou de forma significativa nos últimos 50 anos e este crescimento tem associação com um maior empoderamento das mulheres e com uma maior igualdade de gênero. O aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho é um dos principais motores para o crescimento econômico e para a redução da pobreza na América Latina e no Caribe.

Apesar dos avanços nas últimas décadas, as mulheres latino-americanas ainda enfrentam taxas de participação inferiores às dos homens, especialmente as mulheres casadas, de baixa renda e menor escolaridade. Neste sentido, existe uma demanda contínua por políticas voltadas para aumentar a atividade econômica feminina. No Brasil, a falta de infraestrutura para o cuidado infantil, como a escassez de creches públicas, é identificada como um dos principais obstáculos para a plena inserção das mulheres no mercado de trabalho.

Além disso, ao analisar se o aumento na disponibilidade de vagas em creches afeta a oferta de trabalho das mães, é necessário controlar a relação endógena entre as duas variáveis para garantir que a disponibilidade escolar não seja um resultado direto da demanda das mães. Em revisão da literatura de estudos com este foco temático, tanto de países desenvolvidos, como Estados Unidos, Canadá, Alemanha e Espanha, como de países em desenvolvimento, como Argentina e Brasil, observa-se que a endogeneidade entre a oferta de vagas em creches e a demanda das mães é um desafio comum desses estudos, pois a disponibilidade de vagas muitas vezes responde à demanda existente. E, neste sentido, poucas análises levaram em conta esta endogeneidade e pesquisadores concordam sobre a necessidade de mais dados para aumentar o conhecimento sobre a magnitude do efeito de tal intervenção. No caso dos países em desenvolvimento, os dados são ainda mais escassos.

No Brasil, um conjunto de alterações legislativas adotadas entre 2006 e 2007 aumentou significativamente a disponibilidade de vagas em creches públicas. O principal objetivo dessas reformas era ampliar o acesso à educação infantil, especialmente para as crianças mais jovens que, por sua vez, poderiam ajudar as mães a entrarem ou se manterem no mercado de trabalho.

Mudanças Legislativas:

- [Lei nº 11.274/2006](#): Reduz a idade mínima de ingresso no ensino fundamental de 7 para 6 anos;
- [Emenda Constitucional nº 53/2006](#): Limita o acesso aos centros pré-escolares até no máximo 5 anos de idade;
- [Lei nº 11.494/2007](#): Estabelece o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância - Resolução nº 6 de 2007), que fornece financiamento federal aos municípios para a reforma e construção de creches e pré-escolas, além da aquisição de mobiliário e equipamentos, como mesas, berços e utensílios de cozinha, ao ampliar as transferências públicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para creches públicas e sem fins lucrativos. Entre 2007 e 2009, o programa financiou 1.721 novas creches e pré-escolas.

Em 2009, o Brasil registrou um aumento de 37% de meninos e meninas matriculados em creches públicas em comparação a 2006, o que representa um aumento de 5% no atendimento total em creches públicas, e em 2013 foi 89% superior: de um total de 917.460 em 2006 para 1.730.877 em 2013. Esse aumento ocorreu em todas as regiões e estados do país, sendo maior na região Sudeste, que mais que dobrou sua capacidade em 7 anos.

Este aumento da disponibilidade de vagas em creches no Brasil pode ser considerado em grande parte exógeno à procura de vagas de acolhimento de crianças por das mães em nível local, uma vez que as leis foram adotadas em nível federal. Então, esta reforma representa uma oportunidade para analisar o efeito do aumento da disponibilidade de vagas em creches públicas na participação laboral das mães.

Para analisar este efeito, a metodologia empregada pela autora é um design de *diferenças em diferenças* (DID), utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2009. A população-alvo consiste em mulheres em idade produtiva, especificamente mães de crianças com até 4 anos de idade. A autora foca principalmente em mães casadas e de baixa escolaridade, que são particularmente vulneráveis ao impacto de políticas públicas relacionadas ao cuidado infantil. A PNAD é uma das pesquisas mais abrangentes do país, capturando uma vasta gama de informações socioeconômicas e demográficas. E, por sua vez, o design metodológico DID é eficaz para avaliar o impacto causal de uma intervenção ou política pública.

A análise compara a variação na participação laboral feminina antes e depois das reformas, entre grupos expostos e não expostos às mudanças na oferta de creches. Os grupos de controle e tratamento são definidos com base na presença de filhos em idade pré-escolar, permitindo uma comparação robusta entre mães que potencialmente poderiam se beneficiar das novas vagas em creches e aquelas que não estavam diretamente impactadas.

Os resultados mostram que as mudanças legislativas foram associadas a um aumento na taxa de emprego para essas mulheres, sugerindo que a disponibilidade de creches reduz a barreira para que elas possam trabalhar. A reforma teve uma associação positiva com a participação laboral feminina, especialmente entre mães casadas e de menor/baixa escolaridade, pois, geralmente, têm menos acesso a outras formas de cuidado infantil (como creches privadas), sugerindo assim que a disponibilidade de creches aliviou o peso do cuidado infantil dentro do contexto familiar, permitindo que mais mulheres pudessem se engajar no mercado de trabalho.

Em outros termos, o aumento da disponibilidade de vagas em creches parece ter incentivado essas mulheres a entrarem ou retornarem ao mercado de trabalho. A participação dessas mães no mercado de trabalho aumentou em aproximadamente 6% após a implementação das reformas, comparado ao período anterior.

No caso de mães solteiras também um efeito pôde ser observado, mas foi menos significativo do que o observado para as mães casadas. As estimativas do grupo placebo confirmam que estes resultados não são causados por uma tendência temporal na participação laboral e nas horas trabalhadas nos grupos tratamento e controle.

Mães com ensino médio completo ou superior não apresentaram um aumento significativo na participação laboral, indicando que a demanda por creches é mais crítica entre os segmentos mais vulneráveis.

O estudo também observou variações geográficas, com regiões mais carentes e com menos infraestrutura educacional mostrando maior sensibilidade às reformas. Essas áreas experimentaram um crescimento mais acentuado na participação laboral feminina, refletindo a importância das creches em contextos em que as alternativas privadas são menos acessíveis.

Em suma, a autora sugere que a política de expansão das creches teve um papel importante na promoção da inclusão social e econômica, especialmente entre as mães de baixa escolaridade e em regiões mais carentes. Ao reduzir as barreiras para o ingresso no mercado de trabalho, as creches públicas ajudaram a diminuir as desigualdades de gênero e aumentar o poder econômico das famílias mais vulneráveis.

Todavia, embora os resultados sejam promissores, enfatiza-se a necessidade de expandir ainda mais a oferta de creches e melhorar a qualidade desses serviços para maximizar os benefícios para a participação laboral feminina.

O artigo sugere que a continuidade e a ampliação dessas políticas podem ter efeitos positivos de longo prazo na participação feminina no mercado de trabalho, contribuindo para o crescimento econômico e a redução da desigualdade. Além disso, a análise oferece suporte para a formulação de políticas que incentivem o aumento das vagas em creches públicas como uma estratégia eficaz para promover a inserção das mulheres no mercado de trabalho.

A autora reconhece algumas limitações, como a possibilidade de que a endogeneidade entre a oferta de vagas em creches e a demanda laboral feminina possa influenciar os resultados. Além disso, a análise não captura plenamente os efeitos de longo prazo das reformas.

Sugestões para pesquisas futuras incluem a investigação sobre a qualidade das creches e seu impacto na produtividade laboral das mães, bem como estudos sobre a influência de outros fatores, como políticas de licença maternidade e flexibilidade no trabalho.

As políticas públicas voltadas para a ampliação da infraestrutura de cuidado infantil são fundamentais para promover a igualdade de gênero no trabalho e para o desenvolvimento econômico. Há também a necessidade de considerar o impacto social e econômico das políticas de cuidado infantil, não apenas como uma questão de bem-estar, mas como uma ferramenta de desenvolvimento econômico sustentável.

Por fim, é importante salientar que a discussão sobre a igualdade de gênero e a maternidade vai além da participação feminina no mercado de trabalho e inclui também as decisões sobre ter filhos. A escolha de ter ou não filhos está influenciada pelas expectativas de futuro das mulheres, conforme os valores e normas sociais sobre o papel feminino, bem como suas próprias aspirações. A igualdade de gênero, especialmente uma distribuição mais

equitativa das tarefas domésticas, é crucial para influenciar a fecundidade, marcando a transição para uma fecundidade muito baixa e refletindo a segunda fase da revolução de gênero, onde a participação doméstica masculina se torna mais significativa.

Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe

Um artigo publicado na seção *Comment* da revista *The Lancet* em agosto de 2024, discute o papel dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e Caribe(2).

Em 2022, globalmente, cerca de 148,1 milhões de crianças com menos de cinco anos (22,3%) sofreram de desnutrição, 45 milhões (6,8%) enfrentaram emagrecimento extremo (caquexia) e 37 milhões (5,6%) estavam acima do peso. A desnutrição causa quase 45% das mortes nessa faixa etária, principalmente em países de baixa e média renda. Fatores chave incluem renda familiar, educação materna, acesso a saneamento, peso ao nascer, amamentação, status socioeconômico, barreiras no acesso a cuidados de saúde, conflitos armados e deslocamento.

As evidências mostram que os programas de alimentação escolar (PAE), quando bem elaborados, podem melhorar os resultados nutricionais de crianças em idade escolar. Estudos mostram uma ligação entre os PAE e o aumento do consumo de alimentos nutritivos como frutas, vegetais e feijões, especialmente no Brasil e no Chile. Apesar dos sucessos notáveis, os PAE na região enfrentam vários desafios, incluindo desigualdades socioeconômicas, restrições logísticas, mudanças nutricionais e dificuldades na implementação de políticas. Além disso, a pandemia de COVID-19 agravou algumas deficiências dos PAE e priorizou outras questões de saúde pública, ampliando as lacunas que já existiam antes da pandemia.

Esperava-se que, em 2022, que 80,3 milhões de estudantes na região se beneficiassem dos PAE. No entanto, os níveis de cobertura nas escolas primárias, totalizando 56 milhões de estudantes, variam com base nos níveis de renda nacional. Apenas oito de vinte países alcançaram cobertura total de 100%, apresentando uma oportunidade significativa para oferecer dietas saudáveis e sustentáveis às crianças e adolescentes em ambientes escolares.

Outro desafio importante é a implementação e governança das políticas dos PAE. A OMS relatou percentuais muito baixos de políticas nutricionais relacionadas aos PAE na região: padrões para alimentos e bebidas nas escolas estão presentes em 52% dos países, esquemas de frutas e vegetais escolares em 24%, padrões para marketing de alimentos e bebidas não alcoólicas em 16%, e proibição de máquinas de venda automática em 12% dos países (Figura 1). Também é necessário monitorar componentes nutricionais, como níveis de nutrientes essenciais (proteína, ferro e vitamina A) e compostos não nutritivos (lítio, sódio, fósforo e iodo), para garantir os objetivos nutricionais. Simultaneamente, é imperativo aumentar o consumo de grãos integrais, frutas, vegetais, nozes e sementes, além de reduzir o consumo excessivo de sal-sódio, açúcares adicionados e gorduras trans, que são prejudiciais à saúde.

Para aumentar a eficiência dos programas de alimentação escolar na região, os autores apontam que é crucial adotar estratégias inovadoras. Isso inclui integrar a educação nutricional ao currículo escolar, criar fazendas escolares sustentáveis com produtos locais e incorporar a gastronomia aos programas de alimentação escolar para melhorar a aceitação dos menus e reduzir o desperdício de alimentos. A participação da comunidade garante a abordagem intercultural e apoia os agricultores locais. Ao mesmo tempo em que soluções tecnológicas ajudam a enfrentar desigualdades socioeconômicas, problemas de infraestrutura e logística,

facilitando um melhor monitoramento e tomada de decisões baseadas em dados. Além disso, o artigo afirma que as iniciativas de longo prazo para aprimorar os programas de alimentação escolar devem focar em alinhar políticas, aumentar a conscientização, construir capacidades e realizar pesquisas e avaliações dos programas.

Figura 1: Programas de alimentação escolar na América Latina e Caribe



Fonte: The Lancet, 2024 (tradução nossa)

De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas, foram destacados seis aspectos-chave para o desenvolvimento futuro dos Programas de Alimentação Escolar:

1. Direções futuras dos PAE;
2. Colaborações e oportunidades na América Latina e Caribe;
3. Estratégias para integrar os PAE e acelerar o crescimento econômico, social, humano e nutricional da região;
4. Melhorar a conexão entre escolas e sistemas alimentares locais;
5. Abordagens para melhorar a resiliência dos programas durante emergências;
6. Diretrizes futuras para orientar abordagens interculturais nos PAE.

Esses passos são essenciais para transformar os PAE e promover uma alimentação saudável e sustentável para todos. Cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à mitigação da fome e ao acesso universal à alimentação dentro do contexto dos PAE é crucial para o bem-estar global.

Referências

1. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL. Notas de Población Vol. 51 N° 118. 28 de junho de 2024 [citado 12 de agosto de 2024]; Disponível em: <https://hdl.handle.net/11362/80541>

2. López DS, Gamba M, Uriza-Pinzón J. Serving hope: rethinking school meal programs in Latin America. *Lancet Reg Health – Am* [Internet]. 1º de agosto de 2024 [citado 12 de agosto de 2024];36. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X\(24\)00145-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X(24)00145-5/fulltext)