

## Desigualdade entre homens e mulheres



Por **MARIA APARECIDA AZEVEDO ABREU\***

*O envolvimento das entidades sindicais no processo de monitoramento do cumprimento da regra de igualdade remuneratória de gênero é fundamental para que a dimensão institucional, coletiva e estrutural de tal desigualdade seja levada em consideração*

Mais um Dia Internacional das Mulheres, 8 de março – instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1975 – se aproxima, e o tema recorrente é a desigualdade entre homens e mulheres. Publicado desde 2006, o *Global Gender Gap Report* [Relatório Global de Desigualdade de Gênero], divulgado pelo *World Economic Forum* [Fórum Econômico Mundial], aponta que nenhuma sociedade, dentre os 146 países que enviam informações para a composição do Relatório, alcançou a paridade entre homens e mulheres.

O relatório é feito a partir de um indicador – o *Global Gender Gap Index* [Indicador Global de Desigualdade de Gênero], que é composto pelas seguintes dimensões, ou subindicadores: (i) empoderamento político; (ii) participação econômica e oportunidades; (iii) nível educacional e (iv) saúde e expectativa de vida.

De acordo com o Relatório, se as taxas de progresso verificadas no período de 2006 – 2023 se mantiverem, a partir da amostra de 102 países, é possível estimar o tempo que será levado para preencher as lacunas produzidas por tal desigualdade. Em relação ao empoderamento político, serão 162 anos; quanto à participação econômica e oportunidades, serão 169 anos; 16 anos serão necessários para a igualdade em nível educacional; e, para o atingimento da igualdade no que diz respeito à saúde e à expectativa de vida, o tempo permanece indefinido.[\[i\]](#)

A partir dessas dimensões, o indicador varia entre 0 e 1, em que 1 seria a igualdade plena entre homens e mulheres. Para exemplificar, temos a Islândia, com o índice 0,912, ocupando a primeira posição no ranking, e Afeganistão, com o índice de 0,405, ocupando a 146ª posição. O Brasil ocupa a 57ª posição, com o índice de 0,726.[\[ii\]](#)

De acordo com o Relatório, na dimensão “Participação econômica e oportunidades”, a Libéria é o país que ocupa a primeira posição, com o índice de 0,895; e o Brasil ocupa a 86ª posição, com o índice 0,670.[\[iii\]](#) Em relação a esta dimensão, a partir dos estudos sobre igualdade de gênero produzidos nas diversas áreas do conhecimento, notadamente os de Helena Hirata[\[iv\]](#) e Flavia Biroli,[\[v\]](#) para o contexto brasileiro, é possível afirmar que tal desigualdade é um dos reflexos da divisão sexual do trabalho, que estrutura, primeiramente, a divisão das atividades do mundo entre homens e mulheres e, após essa divisão, estabelece uma hierarquia entre elas, sendo as atividades atribuídas aos homens mais valorizadas que aquelas atribuídas às mulheres.

Somada à divisão sexual do trabalho, temos a sobrecarga das mulheres com o trabalho do cuidado principalmente de crianças, resultado de uma dupla delegação de responsabilidade: em primeiro lugar, a delegação feita pelo Estado em relação às famílias; em segundo, das famílias em relação às mulheres.[\[vi\]](#)

O Estado brasileiro adotou uma importante medida em busca de acelerar o processo para o alcance da desigualdade de participação econômica e oportunidades entre homens e mulheres: a Lei nº. 14.611, de 3 de julho de 2023, que “dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943”.<sup>[vii]</sup> Conhecida como “lei da igualdade salarial”, sua aprovação pode, para um analista apressado, ter parecido redundante ou inócua, uma vez que a igualdade entre homens e mulheres é estabelecida explicitamente no artigo 5º, inciso I da Constituição da República brasileira. Para além de um dispositivo jurídico, a previsão constitucional é um elemento fundacional das expectativas de realização da sociedade brasileira, estabelecidas em 1988.

Deixando de lado a pressa, lendo o texto da Lei nº 14.611/23, verifica-se que são determinadas providências para a aferição do cumprimento da regra republicana fundacional que estabelece a igualdade entre homens e mulheres no território brasileiro. Tais critérios serão definidos por meio das ações previstas no artigo 4º da Lei: (i) Estabelecimento de mecanismos de transparência salarial e de critérios remuneratórios; (ii) incremento da fiscalização contra a discriminação salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; (iii) disponibilização de canais específicos para denúncias de discriminação salarial; (iv) promoção e implementação de programas de diversidade e inclusão no ambiente de trabalho que abranjam a capacitação de gestores, de lideranças e de empregados a respeito do tema da equidade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, com aferição de resultados; e (v) fomento à capacitação e à formação de mulheres para o ingresso, a permanência e a ascensão no mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens.

Em tal Lei, poderia ser apontado como inadequado o ponto (v), que parte de um pressuposto de que as mulheres precisariam ser capacitadas para o mercado de trabalho, quando se sabe que, no contexto brasileiro, uma maior capacitação de mulheres não necessariamente reduz as desigualdades de gênero na remuneração pelo trabalho,<sup>[viii]</sup> e não há estudos que demonstrem menor aptidão das mulheres para o mercado de trabalho em cada posição específica. O que há, como anteriormente apontado neste texto, é uma divisão do trabalho, a qual importa em uma divisão ontológica das atividades humanas entre homens e mulheres e, após tal divisão, uma hierarquia entre essas atividades. Teto de vidro, labirinto de cristal, precarização do trabalho da mulher, profissões sub-remuneradas, como o trabalho doméstico, entre outras, são aspectos extremos da estrutura desigual que organiza o mundo do trabalho entre homens e mulheres.

Além disso, a Lei nº 14.611 utiliza os termos critérios e medidas, mas não menciona como será aferida a igualdade. O que a Lei faz é determinar providências e atribuições a serem adotadas e cumpridas por empresas e monitoradas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e, a partir do monitoramento dos dados produzidos por tais providências é que será possível a definição de medidas a serem adotadas para a constituição de critérios equânimes de remuneração.

A despeito destas críticas, a regulamentação da Lei nº 14.611 de 2013 apresentou diversos avanços que passam a ser destacados.

Em primeiro lugar, tal Lei estabeleceu a obrigatoriedade de publicação semestral de relatórios de transparência salarial e de critérios remuneratórios que, inicialmente, serão instrumentos de verificação da observância da regra geral republicana de igualdade entre homens e mulheres.

Em segundo lugar, a Lei prevê sanções às pessoas jurídicas que apresentarem dados que revelem desigualdade remuneratória entre homens e mulheres: além de multa, a pessoa jurídica empregadora deverá apresentar um plano de ação para mitigar a desigualdade, com metas e prazos, e elaborado a partir de processo que envolva as entidades sindicais. O envolvimento das entidades sindicais no processo de monitoramento do cumprimento da regra de igualdade remuneratória de gênero é fundamental para que a dimensão institucional, coletiva e estrutural de tal desigualdade seja levada em consideração, para além da reivindicação de direitos individuais. O propósito da Lei nº 14.611 de 2023 não diz respeito apenas ao direito que toda trabalhadora tem de não ser discriminada, mas também traça uma rota em direção à construção de ambientes de trabalho mais equânimes.

Em terceiro lugar, a Lei prevê a criação de uma plataforma digital unificada sobre mercado de trabalho e renda com dados

desagregados por sexo, incluindo indicadores de violência contra a mulher, de vagas de creche e de acesso à saúde, além de outros dados que possam impactar o acesso a emprego. Neste ponto, no artigo 5º, § 1º, há a indicação de que dados sobre raça, etnia e nacionalidade, nacionalidade e idade também deverão ser coletados.

O Decreto nº 11.795, de 23 de novembro de 2023,[\[ix\]](#) regulamentou a Lei para dispor sobre o Relatório de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios, a ser exigido pelo MTE, e sobre o Plano de Ação para Mitigação da Desigualdade Salarial e de Critérios Remuneratórios entre Mulheres e Homens, a serem elaborados pelas pessoas jurídicas que não observarem a igualdade entre homens e mulheres, de acordo com a orientação do MTE. Em decorrência dessa regulamentação, é previsto no Decreto que cabe ao Ministério das Mulheres e ao Ministério do Trabalho e Emprego monitorar os dados e o impacto da política pública e a avaliação dos seus resultados. Neste Decreto, então, há uma aposta no monitoramento interministerial para o sucesso da política pública elaborada para o cumprimento da igualdade entre homens e mulheres do ponto de vista salarial.

Em cumprimento da atribuição designada no Decreto nº 11.795 de 2023, foi publicada a Portaria MTE nº 3.714, de 24 de novembro de 2023, na qual é determinado que os dados a serem prestados por empregadores serão obtidos a partir de duas plataformas, o eSocial e o Portal Emprega Brasil. Além de estabelecer as obrigações de empregadores diante do MTE, a portaria estabelece, em seu artigo 4º, a obrigação de que o Relatório de Transparência Salarial deverá seja publicado pelas empresas de forma a dar acesso ao público das políticas remuneratórias de cada uma.

O e-Social é um sistema informatizado da Administração Pública disponível para o empregador doméstico, o segurado especial e o Microempreendedor Individual (MEI), por meio da plataforma gov.br.[\[x\]](#) O Portal Emprega Brasil disponibiliza aos trabalhadores políticas e ações de emprego, tendo em vista o trabalho decente, e, às empresas, aplicações que possibilitam o “encontro mais rápido do trabalhador desejado”, além do auxílio no “atendimento das disposições trabalhistas”.[\[xi\]](#)

De acordo com o artigo 6º da Portaria MTE nº 3.714 de 2023, tal relatório será obrigatório após a disponibilização da aba de Igualdade Salarial e de Critérios Remuneratórios, na área do empregador do Portal Emprega Brasil.

Na Portaria, ainda, há uma seção dedicada ao Plano de Ação para Mitigação da Desigualdade salarial e de Critérios Remuneratórios entre mulheres e homens. Neste ponto, a portaria prevê que tal Plano deverá conter: (a) medidas a serem adotadas com escala de prioridade; (b) metas, prazos e mecanismos de aferição de resultados; (c) planejamento anual com cronograma de execução; e (d) avaliação das medidas com periodicidade mínima semestral.

Com esse enquadramento jurídico e administrativo, na implantação desta política pública, providências importantes já foram tomadas. No Portal Emprega Brasil, a aba para o preenchimento do Relatório de Transparência Salarial e de Critérios Remuneratórios já está disponível para empresas com mais de 100 empregados(as).[\[xii\]](#) Esta primeira fase da implantação, anterior à abrangência de todas as pessoas jurídicas de direito privado empregadoras fornecerá informações não apenas para a fiscalização de práticas discriminatórias, quanto para a criação de um sistema de dados a partir do qual se possa produzir conhecimento e construir estratégias para a mitigação da desigualdade entre homens e mulheres.

Buscando ilustrar o atual estágio da política pública de igualdade salarial entre mulheres e homens, podemos apresentar o seguinte fluxo:

Existência de um consenso político e jurídico a respeito da desejabilidade da igualdade entre mulheres e homens, no artigo 5º, I, da Constituição da República brasileira

Reconhecimento, por diversas forças políticas relevantes, presentes no Legislativo brasileiro, de que, embora a igualdade salarial seja um corolário da regra constitucional, as práticas das relações de trabalho não garantem a observância da igualdade de gênero. Eis um problema público a ser resolvido. Aprovação da Lei nº 14.611 de 2023.

Ação regulamentar do Poder Executivo da república brasileira, determinando providências a serem tomadas pelo órgão responsável pela orientação, fiscalização e monitoramento das relações sociais de trabalho e emprego. Publicação do Decreto nº 11.795 de 2023.

Aproveitamento das estruturas digitais já existentes na constituição do sistema brasileiro de informação e dados, para tornar a fiscalização e o monitoramento como parte da rotina e do cotidiano tanto da prática empresarial, quanto da relação entre empregadores e empregados(as). Publicação da Portaria MTE nº 3.714 de 2023.

Disponibilização digital de formulário para preenchimento de relatórios pelas empresas, que servirão não somente como ponto de partida para a fiscalização, como insumo para um sistema de dados propício ao monitoramento de critérios definidos, a serem aperfeiçoados com fundamento no processo de monitoramento.

O fluxo descrito anteriormente explicita o sentido e a direção da política pública formulada para a consecução da igualdade entre mulheres e homens do ponto de vista remuneratório no mundo do trabalho. Há outros pontos que permeiam o acerto da política que merecem ser notados: (1) a política pública de mitigação da desigualdade salarial tem um acerto já em seu nome. Ao escolher o termo mitigação, ao invés de promoção, está implícita a constatação de que não somente a equidade salarial é desejável, como também a desigualdade entre mulheres e homens, desempenhando e exercendo as mesmas funções, é um problema público a ser solucionado.

(2) Tal política leva a sério a regra constitucional sem, contudo, presumir que a sua existência já é suficiente para a resolução de um problema social. A política pública parte de uma pergunta acertada para a realidade: uma vez que já direcionamos nossa vida republicana para a observância da regra da igualdade entre mulheres e homens, por que ela não se realiza?

(3) A pergunta acima pode ser inferida a partir da seguinte descrição contextual existente na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1085/2023, que deu origem à Lei aprovada: “a proposta em questão dá continuidade ao processo de reconstrução e transformação do Brasil. A proposta tem o objetivo de atingir a igualdade de direitos no mundo do trabalho, preparando o País para a assunção de compromissos cada vez mais evidentes com o desenvolvimento social e o crescimento econômico, com a ampliação da igualdade entre mulheres e homens e com o combate à pobreza, ao racismo, à opressão sobre as mulheres, bem como à todas as formas de discriminação social que se refletem em desigualdades históricas”.[\[xiii\]](#)

(4) A partir da observação existente Exposição de Motivos do Projeto de Lei, descrita no item anterior, pode-se afirmar que, na elaboração da política, foi reconhecida a complexidade do problema público a ser resolvido, evidenciada em dados internacionais, nacionais e nos estudos especializados. A partir disso, a política pública abre a possibilidade de seu monitoramento tendo em vista a obtenção de insumos para a melhor especificação da orientação de condutas.

(5) A política pública tem como um de seus resultados a produção de dados que possibilitem políticas públicas mais específicas e precisas, para a solução de problemas públicos ainda mais complexos.

Diante dos acertos explícitos e implícitos da política pública de mitigação da desigualdade entre mulheres e homens, resta apontar possíveis caminhos a serem tomados a partir de sua implantação.

O primeiro é a formação de um sistema de dados que permita consolidar não apenas informações quantitativas sobre salários, como também permitam identificar práticas institucionais que têm impacto para além de indivíduos. Será interessante se a política adensar algo que é sugerido pela Lei: a construção coletiva de um ambiente propício para a mitigação da desigualdade de gênero e racial e a construção de um ambiente equitativo.

Em segundo lugar, é necessário apontar que, no desenho jurídico da política, não foi indicado o papel que as empresas – pessoas jurídicas de direito privado – cujo controle acionário é estatal podem exercer como pioneiras em práticas equitativas. Seria profícuo que as empresas com controle estatal não apenas avançassem no cumprimento da Lei, como também indicassem que práticas podem ser adotadas pelas demais empresas. Tais práticas podem reforçar o papel do Estado como agente de monitoramento, e não apenas de fiscalização.

Em terceiro, destaca-se que, além do papel evidente do Estado como fiscalizador e promotor da equidade, é importante que as entidades sindicais assumam o papel de contribuir para a construção de ambientes de trabalho mais equânimes, para além dos direitos individuais antidiscriminação. Aos demais atores sociais, cabe o exercício do papel de observação constante e crítica das mudanças que podem vir a ocorrer, a partir da publicação dos primeiros Relatórios de Igualdade Salarial e de Critérios de Remuneração, no próximo dia 8 de março.[\[xiv\]](#)

Deste processo, inicialmente experimental, podem emergir tanto os critérios para a atribuição justa de remuneração pelo trabalho, quanto a constatação de que tal justiça não é possível e que necessitamos, portanto, de outro sistema de valores

socais, que resultem, inclusive, em uma outra noção de justiça. Para chegar a qualquer uma dessas etapas, precisamos resolver o problema público anterior, que é a desigualdade injusta de remuneração entre homens e mulheres. A resolução de problemas públicos não leva apenas ao aprimoramento de políticas públicas, como também ao refinamento de concepções de justiça aceitas e convencionadas socialmente.

Por fim, é necessário ter consciência daquilo que na Lei é insuficiente, como brevemente apontado nas críticas iniciais apresentadas neste texto, e reconhecer que é difícil a tarefa de qualificar atividades complexas desempenhadas por trabalhadores responsáveis como equivalentes e merecedoras da mesma remuneração.

O conhecimento a respeito de quais são as práticas e as atribuições de valor remuneratório a diferentes tarefas poderá ser de grande valia não apenas na busca da equidade de gênero, como também no conhecimento do sistema de valores e recompensas em vigência reiterada no mundo do trabalho em território brasileiro. A partir de tal conhecimento, podemos refinar a concepção de justiça que queremos realizar.

**\*Maria Aparecida Azevedo Abreu** é professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

## Notas

[i] Para acesso ao relatório completo, ver [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2023.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2023.pdf). Para verificar a estimativa do alcance da equidade, em anos, ver página 6 do Relatório.

[ii] Ver página 11 do Relatório.

[iii] Ver página 17 do Relatório.

[iv] O artigo de Helena Hirata, publicado em 2007, ainda é referência para o tratamento da estrutura da divisão sexual do trabalho. Para acesso ao artigo, segue o link: <https://www.scielo.br/j/cp/a/cCztcWVvvtWGDvFqRmdsBWQ/?format=pdf&lang=pt>

[v] Para um enquadramento da divisão sexual do trabalho, do ponto de vista teórico, em uma democracia, ver o artigo de Flavia Biroli, de 2016: <https://www.scielo.br/j/dados/a/kw4kSNvYvMYL6fGJ8KkLcQs/?lang=pt>

[vi] Sobre a economia do cuidado, no ano passado este Boletim publicou breve artigo de minha autoria, em que indico algumas consequências dessa dupla delegação: <https://ippur.ufrj.br/cuidado-planejamento-e-cotidiano/>

[vii] De acordo com a ementa da Lei nº 14.611/23. Para acesso à íntegra da Lei, ver: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14611.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14611.htm)

[viii] Para exemplificar esse argumento, ver artigo de Moema Guedes, de 2010, disponível no link <https://www.scielo.br/j/tes/a/hhJg8kZspmjmCYhCJCF6CXc/?lang=pt> e o artigo de Eugênia T. Leone e Luciana Portilho, de 2018: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11709>. De forma menos aprofundada, mas também ilustrativa, ver artigo de minha autoria, de 2013: <https://inteligencia.insightnet.com.br/igualdade-de-genero-e-direito-das-mulheres-no-brasil>

[ix] Para acesso ao texto oficial do Decreto, acessar o link: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11795.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11795.htm)

# a terra é redonda

[x] De acordo com informação oficial disponível no link: <https://login.esocial.gov.br/login.aspx>

[xi] Informações oficiais disponíveis no link: <https://empregabrasil.mte.gov.br/sobre-emprega-brasil/>

n Informação oficial disponível no link: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202401/igualdade-salarial-governo-federal-recebe-relatorios-de-remuneracao-a-partir-de-segunda-feira-22>. Neste link, é sugerido que a Lei nº 14.611 de 2023 prevê indenização por danos morais no caso de descumprimento de suas determinações, contudo, o que a lei prevê é que as sanções nela determinadas não afastam demais indenizações determinadas em decorrência da legislação civil e trabalhista.

[xiii] Para ter acesso à Exposição de Motivos do Projeto de Lei, ver o link: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2242565&filename=PL%201085/2023](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2242565&filename=PL%201085/2023)

[xiv] O prazo inicial era de 29 de fevereiro, postergado para 8 de março, conforme notícia oficial disponível no link: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/fevereiro/prorrogado-para-8-de-marco-o-prazo-para-que-empresas-com-100-ou-mais-funcionarios-realizem-o-preenchimento-do-relatorio-salarial>

---

**A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.  
Ajude-nos a manter esta ideia.**

**CONTRIBUA**