



# série diálogo feminista

#4

DEZEMBRO 2016

## A Representação Política faz prestar atenção à opinião das Mulheres? Lições da África do Sul

Lisa Vetten

*As mulheres constituem metade da população e, portanto, devem constituir metade de todas as estruturas responsáveis pela tomada de decisões em nome das sociedades. Isto parece um princípio lógico de justiça. Quando as mulheres (ou qualquer outro grupo social) são excluídas, isto não só sugere discriminação, mas também potencialmente deslegitima decisões porque as preferências e circunstâncias particulares de quem foi excluído não foram tomadas em consideração. Por conseguinte, um maior número de mulheres nos processos de tomada de decisão deve traduzir-se em melhores resultados de política que reflectam as preocupações das mulheres. Mas será assim tão fácil?*

O apelo à representação política das mulheres tem exercido uma influência crescente na agenda global de igualdade do género e de capacitação das mulheres. Um dos 13 objectivos estratégicos identificados pela Plataforma de Acção de Pequim, de 1995, foi o desenvolvimento de medidas que garantam a igualdade de acesso e a participação plena das mulheres nas estruturas de poder e na tomada de decisões. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), adoptados em 2000, causaram um aumento da proporção de lugares ocupados por mulheres nos parlamentos nacionais para um dos três únicos objectivos do “Objectivo 3 - Promover a igualdade

de género e capacitar as mulheres”. Quando os ODMs foram substituídos em 2015, o Objectivo 5 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável continuou esta tónica: “Garantir a participação plena e efectiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, económica e pública (5.5).”

### **Aumento do número de mulheres nos parlamentos**

Os Estados foram receptivos a estes pedidos e, entre 1995 e 2015, a proporção média das mulheres nos Parlamentos nacionais quase duplicou, passando de 11,3% para 22,1% (União Interparlamentar, 2015).



O progresso na África subsaariana tem sido ainda mais dramático, com a representação das mulheres a crescer de 9,8% para 22,3% durante o mesmo período. Até 2015, 12 países da região tinham eleito 30% ou mais de mulheres para as suas câmaras únicas ou baixas do parlamento. O Ruanda liderou em 63,8%, não apenas o continente, mas o mundo com a sua proporção de mulheres deputadas. Seguiu-se as Seychelles, com 43,8%, o Senegal com 42,7% de mulheres parlamentares, e a África do Sul com 41,8% (União Interparlamentar, 2015). Embora alguns destes benefícios tenham surgido como resultado de acordos pós-conflito, outros foram conseguidos por meio de alterações à lei eleitoral que impunha a paridade de género nas listas de partidos. Perante este consenso global sobre a importância do aumento da representação das mulheres nos parlamentos nacionais e os progressos alcançados nesse sentido, que constatações podem ser feitas sobre o seu funcionamento na prática? Vejamos a África do Sul, por exemplo.

### **A África do Sul e a adopção de quotas de género**

As tentativas para assegurar que as mulheres estejam representadas nas estruturas parlamentares da África do Sul assumiram três formas: partidos de mulheres, projectos legislativos que obrigam a paridade de género nos partidos políticos, e a adopção voluntária de quotas pelo Congresso Nacional Africano (ANC). O último foi o mais bem-sucedido em aumentar a representação política, o que se deveu, em larga medida, ao domínio eleitoral do ANC. Inicialmente estabelecida em 30% de todos os lugares para as primeiras eleições democráticas da África do Sul (Seidman 1999), a quota resultou no aumento da percentagem de mulheres no parlamento, passando de apenas 2,8% para 27,7% após as primeiras eleições democráticas do país. A face do estado também ficou visivelmente alterada. Se o último Gabinete do Partido Nacional branco incluía uma ministra (da Saúde) e uma vice-ministra (da Justiça), o Gabinete pós-1994 incluía duas ministras e três vice-ministras.

A presença deste grupo de mulheres contribuiu para o estabelecimento do Mecanismo Nacional de Género (NGM), um conjunto inovador de instituições

estatais distribuídas pelo executivo e legislativo, bem como salvaguardas constitucionais tais como a Comissão para a Igualdade de Género. Estas tinham como objectivo promover os interesses políticos das mulheres, incluindo a provisão de pontos de entrada para as organizações de mulheres no estado. Durante este período, foram também promulgadas várias leis importantes, que introduziram uma maior igualdade e direitos no âmbito privado da família, reconheceram a independência física das mulheres e proporcionaram medidas positivas para apoiar o emprego das mulheres. Essas vantagens políticas significativas foram notáveis mesmo em comparação internacional. Estas vantagens parecem defender o pressuposto que o aumento da representação das mulheres resultará numa melhoria de condições para as mulheres. Porém, não é tão fácil como isso, tal como os dois seguintes exemplos de processos de reforma legislativa relevantes para o género irão ilustrar.


### **Reforma da legislação sobre violência doméstica**

A legislação sobre a violência doméstica (Lei sobre a Violência Doméstica, de 1998) foi discutida durante um momento único de transição política na África do Sul, quando muitas mulheres deputadas foram eleitas para o parlamento. Tendo crescido politicamente na luta pela libertação e no activismo relativamente aos direitos das mulheres, mantiveram seus laços com o sector feminino. Sendo considerado durante anos como um conceito branco, de classe média e ocidental, o feminismo tornou-se praticamente respeitável na arena política.

As mulheres deputadas que ainda nutriam algum sentido de que as mulheres no parlamento eram responsáveis perante as mulheres que as haviam eleito, tentaram minimizar o potencial de distância que as separava da sociedade civil, mantendo uma série de vínculos Estado-sociedade civil. Para assegurar que os direitos das mulheres permaneciam na agenda política, foram adoptadas várias abordagens para manter uma comunicação regular entre os representantes e as organizações da sociedade civil.

Em 1996, o Grupo de Mulheres Parlamentares do ANC iniciou a Campanha Conjunta para Acabar com a Violência contra as Mulheres





e Crianças em colaboração com organizações de mulheres e crianças no Cabo Ocidental. Os parceiros da campanha reuniam-se semanalmente e realizaram uma série de actividades, algumas das quais incluíam a colaboração com organizações para elaborar uma apresentação à Comissão Sul-Africana de Direito sobre a violência doméstica; a intervenção em casos de violação que envolviam estudantes femininas no Cabo Ocidental e na Província do Norte; a elaboração de perguntas a serem colocadas pelos representantes durante as reuniões parlamentares; e o apoio aos representantes do ANC para abordarem a violência contra as mulheres no Grupo Parlamentar do ANC, bem como dentro dos seus círculos eleitorais.

Em 1998, após ter sido informado que estava a ser elaborada a nova legislação para o combate à violência doméstica, o Comité Misto de Acompanhamento para a Melhoria da Qualidade de Vida e da Situação da Mulher (JMC) propôs que o Projecto de Lei Sobre Violência Doméstica fosse apresentado com urgência. Contudo, foi mais difícil persuadir tanto o ANC como o parlamento a dar prioridade a estas questões. O presidente do JMC descreveu a seguinte interacção com o dirigente do comité da pasta da Justiça: “[ele] gritou, ‘Ao diabo com isto! Temos outras prioridades! Desde quando é que as leis das mulheres são prioridade!’” (Govender 2007: 158). Os membros do grupo de mulheres do ANC reuniram-se posteriormente com o então Vice-Presidente para colocar as prioridades legislativas das mulheres na agenda. O JMC conseguiu não só dar prioridade à legislação, mas também foi capaz de afastar uma tentativa de substituir a proposta de lei mais feminista por uma versão muito mais conservadora do Projecto de Lei. O resultado destes e de outros esforços foi a promulgação da Lei sobre a Violência Doméstica, em 1998 - uma lei amplamente considerada como um dos exemplos mais progressistas dessa legislação, ao nível internacional.

### **A experiência decepcionante da Lei de Crimes Sexuais**

Nas segundas eleições de 1999, este contexto político começou a mudar. Mesmo que o número total de mulheres no parlamento estivesse a aumentar após as eleições, várias mulheres deputadas da primeira


legislatura optaram por não se candidatarem novamente. O sistema eleitoral da lista de partidos da África do Sul tendia a promover a lealdade dos deputados aos seus partidos políticos, e não aos seus eleitores. Isto reduziu a responsabilidade dos MPs e a sua capacidade de resposta ao eleitorado e enfraqueceu a participação pública. O poder dos partidos políticos de remover os deputados também desencorajou a expressão das opiniões individuais a favor dos pontos de vista político-partidários. Consequentemente, o parlamento sofreu desafios significativos no vínculo com o eleitorado. O funcionamento do JMC também ficou fortemente afectado.

Foi neste cenário que a Lei dos Crimes Sexuais chegou ao parlamento em 2003. Poucas oportunidades foram criadas para a participação do público no processo de reforma, onde as únicas consultas públicas sobre o Projecto de Lei tiveram apenas um dia de aviso prévio. Apesar das mudanças no Projecto de Lei serem tão significativas que teve que ser encaminhado de volta ao Gabinete para apreciação, não houve vontade por parte do parlamento de realizar mais consultas públicas sobre este Projecto de Lei bastante alterado.

A correspondência com o comité da pasta da Justiça a solicitar consultas verbais adicionais sobre o Projecto de Lei foi infrutífera. As organizações pertencentes ao Grupo Nacional de Trabalho sobre Crimes Sexuais também emitiram comunicados de imprensa, organizaram conferências e realizaram campanhas num esforço para encorajar o parlamento a apoiar uma maior participação do público em torno do Projecto de Lei, bem como acelerar a sua finalização. Em 2006, foi lançada a Campanha Nacional “Alie-se para Parar a Violência contra as Mulheres e as Crianças”, que incluiu a petição ao parlamento e ao Departamento de Justiça e Desenvolvimento Constitucional para consultar a sociedade civil sobre a finalização e a promulgação da Lei dos Crimes Sexuais. Mas o Parlamento também demonstrou ser impermeável a esta abordagem. Não só o JMC foi ineficaz na abertura do espaço parlamentar para as organizações de mulheres,







como também proporcionou uma contribuição insignificante sobre o conteúdo do Projecto de Lei. A análise dos registos parlamentares sugere que a sua preocupação mais importante foi determinar a idade legal do consentimento.

Quatro anos após ter feito sua aparição no parlamento, a Lei de Reforma da Legislação Penal (Crimes Sexuais e Assuntos Conexos) entrou em vigor no dia 16 de Dezembro de 2007. Esta alteração foi uma decepção para as organizações que abordam os crimes sexuais, pois continha disposições que estavam em conflito com a Lei de Reforma da Lei da Criança, bem como um registo de autores de crimes sexuais que duplicava o registo de protecção da criança, também incluído na Lei da Criança; e não facultava medidas adicionais para proteger os sobreviventes de violação do processo judicial contraditório - uma exigência fundamental das organizações de mulheres e de crianças.

### **Representatividade descritiva vs. substantiva**

Portanto, embora possa ter havido um maior número de mulheres no parlamento, durante a segunda legislatura, e embora o Comité da Pasta da Justiça tenha também sido presidido por uma mulher durante este período, as mulheres deputadas foram menos sensíveis às preocupações das organizações de mulheres, bem como menos eficazes como agentes de igualdade de género relativamente às mulheres deputadas nomeadas para o parlamento imediatamente após as eleições de 1994. Vários factores contribuíram para este facto.

Para começar, o ANC não impôs obrigações específicas às mulheres no governo para actuarem como agentes políticos em nome das mulheres. Em vez disso, a sua promoção da participação feminina no parlamento enfatizou a obtenção de uma estrutura formal de liderança representativa de género e uma participação igual de mulheres e homens no parlamento. Esta abordagem alcançou o seu apogeu no Projecto de Lei sobre a Capacitação das Mulheres e a Igualdade de Género - que mais tarde foi retirado da agenda parlamentar - que procurava legislar 50% de mulheres em partidos políticos, cargos de gestão no governo e no sector privado, bem como em Conselhos. A ênfase

do ANC é, portanto, a representação descritiva das mulheres, e não a sua representação substantiva. Enquanto a primeira satisfaz-se em concentrar-se apenas no número de mulheres deputadas, a segunda concentra-se na substância das acções das mulheres deputadas para resolver as desigualdades das mulheres.

É claro que se pode alegar convincentemente que os membros masculinos do parlamento (MP) têm tanto o dever de promover a igualdade de género como o fazem as suas homólogas. Nesta base, a representação feminina não é mais que simbólica e descritiva, e o partido político tornou-a guardiã das iniciativas de igualdade de género. Porém, esta abordagem possui dois pontos fracos. Um é o seu potencial, na busca da paridade de género, de reduzir as mulheres a meros símbolos; E o segundo é a sua suposição de que todos os políticos do sexo masculino estarão sempre dispostos a renunciar aos direitos e privilégios masculinos em favor da promoção dos interesses das mulheres. Isto parece improvável se os partidos e as políticas partidárias tiverem sido moldados por histórias de dominação machista; a chegada de uma quota de mulheres, por si só, não altera automaticamente esta cultura, nem introduz o pensamento crítico necessário sobre o género. Na verdade, argumentou-se que a existência da consciência feminista entre os representantes políticos femininos na política formal é “uma pré-condição crítica para a acção política” (Gouws 1996: 34).

### **Partidos femininos como uma solução?**

Os partidos políticos são também impulsionados por múltiplas agendas concorrentes e não existe a garantia que a igualdade de género terá sempre a consideração primordial em competições de política interna. Da mesma forma, uma vez que as mulheres (e os homens) representam os seus partidos, não existe a garantia que os interesses particulares das mulheres serão também promovidos. O sistema de representação proporcional da África do Sul consolida ainda mais a lealdade dos políticos de carreira ao partido. Isto torna a sobrevivência política dependente do agrado das estruturas partidárias, ao invés da satisfação das necessidades dos eleitorados. Se o



género deve transcender os interesses partidários, então terão que ser desenvolvidas noções e práticas mais substantivas de responsabilização pelo género. Os partidos femininos representam uma forma que a responsabilização pelo género poderia assumir, pois representam as mulheres como um eleitorado e foram eleitas numa plataforma política que reflecte os interesses das mulheres. Se não conseguirem governar efectivamente em nome das mulheres, poderão então ser responsabilizadas pelo seu eleitorado inicial. Porém, os partidos femininos não têm sido bem-sucedidos na África do Sul, uma vez que o Partido da Paz pelos Direitos das Mulheres, que contestou as eleições de 1994, e Women Forward [Mulheres na Dianteira], que participou nas eleições de 2009, não conseguiram obter mais de 0,03% dos votos.

#### **Condições para a representação substantiva**

As quotas de género são uma forma eficaz de mudar a aparência das coisas sem necessariamente

mudar a forma como elas são. Para alcançar esta última, os debates devem deixar de se concentrar exclusivamente na paridade numérica com os homens, e passar a examinar os tipos de condições e os mecanismos de responsabilização necessários para apoiar a representação substantiva das mulheres. Estes incluem certamente as políticas internas e a força dos partidos políticos, juntamente com o tipo de sistema político implementado e a profundidade da democracia. A natureza e a extensão dos vínculos com uma ampla gama de estruturas de mulheres é também importante, bem como a criação de espaços e oportunidades onde as mulheres não só possam explicar a sua liderança, mas também expressar as suas exigências. E, por último, se o objectivo de aumentar a representação feminina é de garantir melhores resultados políticos para as mulheres, então as mulheres com um compromisso claro e declarado no que diz respeito à igualdade de género, são um pré-requisito para o cargo. Não serve qualquer mulher. ●



## Referência:

**Govender, P.** (2007) Amor e coragem Uma história de insubordinação (Love and Courage A Story of Insubordination), Auckland Park: Jacana Media.

**União Interparlamentar** (2015) Mulheres no Parlamento: 20 anos em análise (Women in Parliament: 20 years in review.) (Online). Disponível em: <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf>

**Madonsela, T.** (1995) 'Além de colocar as mulheres na agenda' ('Beyond putting women on the agenda', Agenda) 11(24): 27-38.

**Vetten, L and Watson J.** (2009) Engendrando a Agenda Parlamentar: Oportunidade Estratégica ou Desperdício de Energia Feminista? (Engendering the Parliamentary Agenda: Strategic Opportunity or Waste of Feminist Energy?) Cape Town: Gender Advocacy Project Policy Brief Number 3.

**Waylen, G.** (2007) 'Mobilização das Mulheres e Resultados de Género em Transições para a Democracia: O Caso da África do Sul' ('Women's Mobilisation and Gender Outcomes in Transitions to Democracy: The Case of South Africa') Comparative Political Studies 40(5): 521-546.

## Sobre a Autora

Lisa Vetten é uma pesquisadora e analista de políticas especializadas na área da violência contra as mulheres. O seu trabalho concentra-se no estado e movimentos feministas, bem como nos sectores da lei, do policiamento e do bem-estar social. Está actualmente envolvida em projectos relacionados com as políticas de trabalho assistencial e de violência contra as mulheres.

## Série Diálogo Feminista

A Ideia da Série Diálogo Feminista nasceu durante uma Workshop Internacional sobre o Feminismo Político em África organizada pela Plataforma Feminista Moçambicana *Fórum Mulher* e a Fundação Friedrich Ebert (FES) em Outubro de 2016 em Maputo. A reunião juntou mais de 50 activistas e académicas feministas de todo o continente. Inspirada por discussões e intervenções estimulantes no workshop, esta série visa ser uma plataforma para a partilha de reflexões feministas importantes. Desta forma a série quer contribuir para o desenvolvimento e divulgação do conhecimento feminista africano para transformar as condições políticas e económicas no continente para a justiça social e do género.

A Série Diálogo Feminista conta com a contribuição artística de Ruth Bañón (cabeçalho) e o design de Sebastião Montalvão (Lateral Multimédia).

Esta série é organizada por:

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

**FÓRUM  
MULHER**