



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA (PPGCP)
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Anne Karoline Rodrigues Vieira

**REPRESENTAÇÃO RESPONSIVA NA ALMG: QUEM AGE PELOS GRUPOS
MINORITÁRIOS?**

Brasília/DF
Julho de 2017

Anne Karoline Rodrigues Vieira

**REPRESENTAÇÃO RESPONSIVA NA ALMG: QUEM AGE PELOS GRUPOS
MINORITÁRIOS?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política.

Professora Orientadora:
Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida
Universidade de Brasília – UnB

Brasília/DF
Julho de 2017

AGRADECIMENTOS

Como grandes sonhos não se sonham sozinhos, venho agradecer a todos que estiveram ao meu lado durante essa árdua batalha.

Agradeço, primeiramente, a Deus que me deu forças e esteve ao meu lado em todos os momentos. Só Ele sabe por tudo o que eu passei nesses dois anos de mestrado. Dois anos em Brasília, cidade que há alguns anos era apenas um sonho distante para mim e que se tornou realidade. Tudo o que passei aqui nesse período, por mais difícil que pudesse ser, só me fez crescer como pessoa.

Agradeço também aos meus pais, Djair e Telma que sempre me sustentaram para ser quem eu sou. Essa distância, assim como na Graduação, só nos fortaleceu e nos uniu ainda mais. Agradeço por todo o apoio, atenção e carinho que vocês sempre dedicaram a mim.

À minha orientadora, Debora Rezende, pelo apoio que sempre me deu, pela paciência e esforço que demonstrou desde o dia em que te apresentei o projeto, até a finalização da dissertação. Não teria palavras para agradecer o suficiente.

À banca de defesa Danusa Marques e Débora Messenberg, que também estiveram presentes na minha banca de qualificação. Agradeço por terem aceitado o convite de participar da banca e pelo auxílio no aprimoramento do trabalho.

A todos os amigos que fiz em Brasília, principalmente os colegas do IPOL, vocês fizeram esses período mais leve e divertido.

Agradeço à equipe que participou da heteroclassificação dos deputados e também aos deputados e ex-deputados estaduais mineiros que se dispuseram a ser entrevistados, tornando esse trabalho mais rico.

E agradeço, por fim, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal - FAP-DF pelo apoio financeiro durante o período de mestrado, que foi fundamental para a realização da pesquisa.

RESUMO

Esta pesquisa tem como foco a responsividade dos deputados de duas legislaturas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais em relação aos representados, no que tange à promoção dos interesses dos grupos minoritários. Tem como problema geral a compreensão sobre quais são os fatores que influenciam a defesa dos interesses de minorias. Para isso, perpassa, primeiramente, as teorias liberais do governo representativo e as críticas das teóricas feministas e de representação de grupo no que diz respeito ao debate sobre como os interesses e demandas da sociedade estariam presentes nas esferas legislativas. Em segundo lugar, a dissertação apresenta pesquisa empírica de um estudo de caso da ALMG. Foram utilizados dados estatísticos, os quais possuem como fontes os *sites* do TSE e da ALMG com o objetivo de se identificar o perfil dos parlamentares eleitos para as 11ª e 17ª legislaturas. Com esse dado espera-se entender se o perfil importa para a responsividade. Ademais, a pesquisa apresenta levantamento e análise da produção legislativa no período escolhido, a partir de um recorte temático das proposições, nos quais foram selecionados projetos ligados à representação de minorias, no período de 1987 a 1990 e de 2011 a 2014. Por fim, foram realizadas entrevistas com dez deputados, as quais se mostraram fundamentais para se analisar os fatores que levaram a atuação em defesa de projetos direcionados para as minorias. O volume desta representação na ALMG foi considerado pouco, 11,39% do total de projetos elaborados e percebe-se que existe uma atuação para minorias, mas para grupos que não são minoritários quantitativamente, e sim para questões de relativo consenso social.

PALAVRAS-CHAVE: ALMG; Grupos minoritários; Representação; Responsividade.

ABSTRACT

This research focuses on the responsiveness of the deputies of two legislatures of the Assembleia Legislativa de Minas Gerais in relation to those represented, with regard to the promotion of the interests of minority groups. It has as a general problem the understanding of what are the factors that influence the defense of the interests of minorities. To this end, it runs first the liberal theories of representative government and the criticisms of feminist theorists and group representation as to the debate about how the interests and demands of society would be present in the legislative spheres. Second, the dissertation presents empirical research from a case study of the ALMG. Statistical data were used, which have as sources the TSE and ALMG sites in order to identify the profile of elected representatives for the 11th and 17th legislatures, with this data it is expected to understand if the profile matters for responsiveness. In addition, the research presents a survey and analysis of the legislative production in the chosen period, based on a thematic clipping of propositions, in which projects related to the representation of minorities were selected in the period from 1987 to 1990 and from 2011 to 2014. Finally, interviews were conducted with ten deputies, who were fundamental for analyzing the factors that led to the action in defense of projects directed to minorities. The volume of this representation in the ALMG is considered little, 11.39% of the total of projects elaborated and it is noticed that there is an action for minorities, but for groups that aren't quantitatively minority, but for questions of relative social consensus.

KEY-WORDS: ALMG; Minority groups; Representation; Responsiveness.

LISTA DE SIGLAS

ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CPDOC-FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas

DEM – Democratas

DIAP – Departamento Intersindical de assessoria parlamentar

IEF – Instituto Estadual de Florestas

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PCO – Partido da Causa Operária

PDC – Partido Democrata Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEN – Partido Ecológico Nacional

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Reformador

PPL – Partido Pátria Livre

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PRONA – Partido da Reedificação Nacional

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista

PRS – Partido das Reformas Sociais
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PST – Partido Social Trabalhista
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PTR – Partido Trabalhista Reformador
PTRB – Partido Trabalhista Renovador Brasileiro
PV – Partido Verde
SD – Solidariedade
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
UPI – Unidade de Proteção Integral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de proposições por legislatura	119
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Composição partidária da 11ª legislatura ALMG	90
Gráfico 02 - Composição partidária da 17ª legislatura ALMG	91
Gráfico 03 – Composição da 11ª legislatura em relação ao sexo	94
Gráfico 04 - Composição da 17ª legislatura em relação ao sexo	94
Gráfico 05 - Porcentagem de mulheres na ALMG da 12ª a 18ª legislatura	94
Gráfico 06 - Composição da 11ª legislatura em relação à profissão/ocupação	99
Gráfico 07 - Composição da 17ª legislatura em relação à profissão/ocupação	100
Gráfico 08 - Composição da 11ª legislatura em relação à escolaridade	105
Gráfico 09 - Composição da 11ª legislatura em relação à escolaridade	105
Gráfico 10 - Composição da 11ª legislatura em relação à raça	108
Gráfico 11 - Composição da 17ª legislatura em relação à raça	108
Gráfico 12 - Composição da 11ª legislatura em relação à idade	110
Gráfico 13 - Composição da 17ª legislatura em relação à idade	110
Gráfico 14 - Situação das proposições voltadas para minorias	121
Gráfico 15 – Grupos representados nas proposições legislativas	122
Gráfico 16 - Grupos representados nas proposições legislativas da 11ª legislatura	123
Gráfico 17 - Grupos representados nas proposições legislativas 17ª legislatura	123
Gráfico 18 - Quantidade de proposições por posição ideológica na 11ª legislatura	143
Gráfico 19 - Quantidade de proposições dos partidos na 11ª legislatura	144
Gráfico 20 - Quantidade de proposições por posição ideológica na 17ª legislatura	144
Gráfico 21 – Quantidade de proposições dos partidos na 17ª legislatura	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Perfil dos deputados que mais atuam para minorias	136
Quadro 02 – Distribuição dos partidos de acordo com a ideologia	141

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	17
1.1 Representação de interesses na teoria liberal.....	18
1.2 A operacionalização do governo representativo	30
1.3 A introdução da responsividade ao debate político.....	38
1.4 A visão institucionalizada da responsividade	47
2. O QUE A REPRESENTAÇÃO DESCRITIVA ADICIONA PARA A QUESTÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA?	56
2.1 A presença como um aspecto na representação	57
2.2 Phillips e a importância da presença para a representação	62
2.3 Perspectivas como pontos de partida para as políticas	66
2.4 Representação descritiva e substantiva: uma relação direta?	77
3. O LEGISLATIVO BRASILEIRO E A REPRESENTAÇÃO NA ALMG.....	84
3.1 Os limites da representação proporcional: como se consideram as minorias?	84
3.2 Minas Gerais e a sua Casa Legislativa	88
3.3 A representação de minorias na ALMG: Descrição metodológica.....	91
3.4 Qual o perfil da representação descritiva na ALMG?.....	93
3.4.1 Sexo	93
3.4.2 Ocupação profissional	97
3.4.3 Grau educacional.....	104
3.4.4 Raça	106
3.4.5 Idade	109
4. A RESPONSABILIDADE ÀS MINORIAS NA ALMG: QUEM PROPÕE E POR QUE?.....	115
4.1 Descrição Metodológica	115
4.2 Proposições voltadas para os grupos minoritários	119

4.3 Perfil do legislador e o trabalho legislativo para a representação de minorias: conhecendo quem mais propõe.....	131
4.4 A percepção dos deputados sobre sua atuação para grupos minoritários.....	138
CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como foco o conteúdo da representação, ou seja, a responsividade dos deputados em relação aos representados, no que tange à promoção dos interesses dos grupos minoritários. Parte de uma definição de responsividade que engloba não apenas a mensuração de congruência entre preferências expressas no voto e sua relação com algumas políticas públicas propostas, como será colocado no primeiro capítulo, mas olha a responsividade como construção de algo, como a produção de políticas para os grupos aqui considerados. Parte-se de uma visão processual da representação, como construção do representado, a ideia de que grupos estão sendo criados na produção do processo legislativo e presentes na ação do representante.

A responsividade democrática requer o envolvimento e a preocupação dos representantes na formulação de políticas para os grupos marginalizados, uma vez que estes grupos estão tradicionalmente excluídos dos espaços de representação e, portanto, têm apresentado dificuldades de se fazer expressar no espaço legislativo. Alguns interesses podem acabar sendo sub-representados, segundo Lavallo et al. (2006), por tratarem de demandas de grupos que são desprovidos de recursos econômicos, políticos e culturais, ou são questões emergentes que acabam sendo negligenciadas na representação.

Sendo assim, tem-se como problema geral a compreensão sobre em que contexto ou quais são os fatores que influenciam a defesa dos interesses das minorias. Têm-se como base as seguintes perguntas-chave: Quem age por esses grupos minoritários? Que grupos minoritários são incluídos na ALMG? Como os representantes percebem sua atividade responsiva em relação a minorias? Quais são os fatores, para além das características descritivas – se este for o caso – que explicam esta atuação?

A compreensão, neste trabalho, sobre o que é minoria sociológica, parte do que é definido como grupo marginalizado por Williams (1998, p.14), que segundo a mesma possui quatro características:

- (1) Padrões de desigualdade social e política são estruturados ao longo de linhas de associação de grupo;
- (2) A associação nesses grupos não é experimentada como voluntária;
- (3) A associação nesses grupos geralmente não é experimentada como mutável;
- (4) em geral,

significados negativos são atribuídos à identidade de grupo pela sociedade em geral ou pela cultura dominante¹.

Os grupos historicamente marginalizados, então, são aqueles que possuem essas características por diversas gerações e acabam sendo historicamente excluídos das arenas de decisão. A primeira característica apresentada aponta para o fato de que dinâmicas sociais, econômicas e políticas reproduzem padrões de desigualdade estrutural. Williams (1998) chama a atenção para o fato de que existem padrões de desigualdade estrutural que podem ser reproduzidos por práticas sociais mesmo quando não há discriminação intencional. As outras características estão ligadas às funções ou *status* dados às pessoas na sociedade, produtos de características que não foram escolhidas, como sexo, raça ou idade. Os significados sociais ligados a esses traços são negativos, reforçando padrões de desigualdade. Assim, a marginalidade dos grupos é constituída de forma dupla pela autora. Primeiramente, pela posição de desvantagem na distribuição de recursos sociais, econômicos e políticos e, em segundo, pelos traços que carregam estigmas. Deve-se deixar claro que serão estudados também grupos os quais não se encaixam em todas estas dimensões apresentadas por Williams (1998).

Assim, consideram-se minorias sociológicas, aqueles grupos que dentro da lógica democrática, são sub-representados no perfil dos legislativos, de modo geral, mas que não são necessariamente minoritários numericamente na sociedade. Destarte, esses grupos muitas vezes não veem as suas perspectivas representadas ao serem comparados com os integrantes das classes média e alta, os homens e brancos (YOUNG, 2006), por possuírem suas manifestações democráticas submetidas a uma marginalização, no contexto de opressão pelos mecanismos de poder do Estado. Em vista disso, os grupos aqui considerados são os moradores de rua, as pessoas carentes, os trabalhadores rurais e manuais, grupos os quais não se encaixam nestas características não mutáveis, ou descritivas, por estarem em situações que podem se alterar, tendo relação maior com estigma. Além deles, ainda são considerados as mulheres, os negros, as comunidades tradicionais, os idosos, o grupo LGBT e os deficientes, e com isso busca-se analisar a responsividade na Assembleia Legislativa de Minas Gerais para esses grupos.

Este estudo tenta participar da discussão que persiste na Ciência Política no que tange à análise das instituições representativas locais brasileiras, abordando um

¹ Tradução livre do inglês: “(1) patterns of social and political inequality are structured along the lines of group membership; (2) membership in these groups is not usually experienced as voluntary; (3) membership in these groups is not usually experienced as mutable; and (4) generally, negative meanings are assigned to group identity by the broader society or the dominant culture” (WILLIAMS, 1998, p. 14).

legislativo em nível subnacional, enquanto que a maioria dos estudos realizados (PINHEIRO, 2007; SANCHEZ, 2015) têm como objeto de análise o Congresso Nacional², além de aumentar e revigorar os estudos legislativos brasileiros. Além do mais, o parlamento e a sua composição proporcional é o melhor espaço para pensar políticas públicas de minorias, porque é lugar de expressão da pluralidade, especialmente em parlamentos proporcionais como os brasileiros, diferentemente do Executivo, que seria o local identificado com os interesses gerais e nacionais.

É através da representação política que os interesses da sociedade são transportados para os âmbitos institucionais e, assim, as necessidades que surgem na sociedade, principalmente aquelas derivadas dos grupos minoritários, poderão ser ouvidas. Dessa forma, para compreender o funcionamento do sistema político, é necessário analisar a representação política de grupos e categorias sociais.

Ao analisar a responsividade dos legisladores, boa parte das pesquisas parte da análise dos representantes descritivos e a sua atuação nos legislativos. Este estudo propõe uma inversão no modo de análise ao focar o universo de legisladores presentes na Assembleia Legislativa de Minas Gerais e perceber quem propõe políticas para os grupos minoritários, buscando avaliar, a partir das propostas legislativas para esses grupos, quais são os elementos que fizeram a diferença para que esses representantes se interessassem em voltar a sua atuação para esses grupos. Algumas pesquisas realizadas, principalmente nos Estados Unidos, sugerem um alto nível de correspondência entre as preferências dos constituintes e o comportamento dos legisladores (GILENS, 2005).

O estado de Minas Gerais foi o escolhido para a análise por apresentar uma grande heterogeneidade produzida pela sua extensão territorial e socioeconômica – o grande número de municípios e regiões com características diversas – o que garante um cenário mais complexo de análise, assim “As grandes diferenças regionais, demográficas e socioeconômicas entre os 853 municípios mineiros permitem análises e generalizações que possivelmente seriam muito próximas dos resultados encontrados no país como um todo.” (EDUARDO, 2012, p. 17). Além disso, a Assembleia Legislativa do estado garante com que se tenha uma boa e confiável fonte de informações, com um amplo e disponível acesso a partir do *site* da própria Assembleia.

² Mesmo não se comparando ao volume de estudos que abordam o legislativo nacional, é possível apontar alguns trabalhos que têm como foco de análise os legislativos subnacionais, como os estados (SANTOS, 2002) e os municípios (MIGUEL e QUEIROZ, 2006; CAMPOS e MACHADO, 2015).

A escolha de duas legislaturas se justifica porque, a 11ª legislatura, eleita em 1986, foi a primeira composta após a ditadura militar³ e a primeira em que a população do estado teve condições de se expressar livremente. Sendo importante ver como os parlamentares atuaram em um momento em que a institucionalidade da Casa estava sendo construída e quando a abertura democrática coincidia com uma atuação voltada para o social, considerando mais as minorias.

A 17ª legislatura se justifica, primeiramente, pelo fato de ser a última com o mandato completo, com isso, é possível obter os dados dos quatro anos de atuação dos deputados, evitando vieses caso se analisasse a legislatura que ainda está em vigência. Além disso, ela garante uma maior facilidade de acesso aos deputados, garantindo a execução de entrevistas. Esse é um período em que ainda se reflete a ampliação de políticas voltadas para direitos das minorias no Brasil nos últimos anos, principalmente após a eleição do presidente Lula, com implantação de diversas Secretarias, como a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e o aumento na realização de conferências em áreas de direitos de minorias. Isso acaba se reproduzindo no nível estadual, com a realização de conferências para debater questões de mulheres, idosos e pessoas carentes, apesar de ser um governo do PSDB, partido diferente daquele que estava em nível nacional. Ao se comparar essas duas legislaturas, objetiva-se obter informações sobre a influência do funcionamento da casa, do contexto político e do perfil descritivo dos deputados na ALMG, para perceber se há alguma alteração nesse perfil de uma legislatura para outra, se esses perfis encontrados se assemelham ao que é visto no legislativo nacional e em outros legislativos estaduais. Ainda, será possível perceber também se ocorre alguma diferença na representação substantiva, entendida aqui como aquela em que o representante age pelo representado de forma responsiva (PITKIN, 1967).

Para a verificação empírica dessa pesquisa, se pretende empregar métodos múltiplos – quantitativo e qualitativo. Em um primeiro momento, será utilizada a metodologia quantitativa, para a determinação do perfil dos representantes políticos no âmbito do legislativo de Minas Gerais, nas duas legislaturas analisadas. Tendo em vista a literatura de representação de grupos que destaca a importância do perfil do representante para a proposição de políticas, é importante ver se há diferenças ou

³ O regime militar eliminou a competição política para os cargos executivos mais importantes, contudo manteve um calendário eleitoral fixo para as eleições legislativas, sendo que a última eleição nesse contexto ocorreu em 1978. Em 1985 estabeleceram-se as condições para eleições plenamente competitivas com a eliminação de barreiras à formação de partidos (AMORA, 2008).

semelhanças no perfil ao longo dos anos, para determinar se a presença faz diferença na proposição ou ausência de proposição para as minorias.

Após essa primeira análise, o foco é voltado para a produção legislativa dos parlamentares, das 11^a e 17^a legislaturas, utilizando-se tanto da análise quantitativa quanto da análise qualitativa, selecionando os projetos que estão ligados à representação de minorias. Essa seleção ocorreu a partir da análise de conteúdo temático dos projetos apresentados pelos deputados, durante essas duas legislaturas. Aqueles projetos que apresentavam na ementa – ou seja, no resumo que contém o conteúdo da matéria tratada – alguma referência aos grupos minoritários, eram selecionados. Posteriormente, foram realizadas dez entrevistas, tanto com deputados que propuseram para os grupos minoritários, quanto com aqueles que não propuseram, sendo que dois entrevistados compuseram a 11^a legislatura, enquanto que os outros fizeram parte da 17^a legislatura. Essa abordagem serve para refinar o dilema da representação de minorias, para apreender a razão do porquê determinados deputados propõem para esses grupos. A obtenção das entrevistas se mostrou complicada, uma vez que muitos dos deputados já não estavam mais na vida política, principalmente aqueles da 11^a legislatura, e ter acesso a eles se mostrou difícil, além do mais, muitos deputados contatados se mostraram sem tempo ou desinteressados em participar da pesquisa.

Esse desenho de pesquisa permite que seja identificada a produção legislativa dos deputados que representam grupos sociais que possuem dificuldades de se verem no legislativo mineiro, contribuindo assim para a discussão sobre a atuação dos parlamentares. Além do mais, ao apontar o trabalho legislativo dos deputados, a análise não foca apenas nas atuações de mulheres ou negros, o que é realizado pela maioria dos estudos (CAMPOS e MACHADO, 2015; PINHEIRO, 2007; SANCHEZ, 2015), mas sim na produção legislativa de todos aqueles parlamentares da ALMG que apresentaram projetos para grupos ou categorias sociais que estão sub-representados⁴.

A dissertação está dividida em quatro capítulos, tendo como eixo estruturador a discussão em torno da responsividade, sendo que por último se apresentam as considerações finais do trabalho. O primeiro capítulo apresenta a tradição liberal, contrapondo-se Burke e os Federalistas, para perceber como cada autor estaria construindo o que deve ser representado, mesmo que a discussão de responsividade seja

⁴ Diversos parlamentares podem não ter apresentado projetos, mas se posicionado fortemente em relação a essas matérias e ter presença constante nas discussões e debates de projetos para minorias, que foram apresentados por outros deputados. Contudo esses não são considerados na análise desse trabalho, apenas aqueles que apresentaram, efetivamente, as proposições.

mais recente. Posteriormente, se introduz a discussão de responsividade tendo como base a obra de Pitkin (1967), contudo a autora acaba não discutindo o processo de formação de preferências do representado ou os limites do governo representativo e do princípio “um homem, um voto” de inclusão dos interesses de todos. Esta é uma característica que vai permear as posteriores pesquisas e discussões sobre a responsividade e estará presente no último tópico do capítulo que se aprofunda na conceituação da responsividade.

O capítulo seguinte é dedicado à discussão da representação descritiva e à tentativa, dos autores que trabalham com essa perspectiva, de incluir aqueles que são preteridos pela ideia de universalidade da representação liberal. Contudo, também são considerados os limites da representação descritiva, como a possibilidade de a defesa da presença de grupos e da política de identidade gerar uma política essencialista. Após essa discussão, são apresentadas algumas pesquisas empíricas que mostram os dilemas entre representação descritiva e representação substantiva, revelando que uma não redundava necessariamente em outra, visto que se devem considerar outras variáveis que podem influenciar a atuação do parlamentar.

O terceiro capítulo apresenta tem como foco o legislativo no Brasil e a Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Apresentando quem acessava o legislativo e quem tinha as suas demandas atendidas, a partir da redemocratização, com as mudanças nas regras do jogo. Com isso, mostra-se a existência de obstáculos à representação de minorias como pontos convergentes nas propostas de correção do sistema político nacional. Neste capítulo também é apresentado o perfil dos deputados mineiros nas duas legislaturas, apontando que esse perfil se mantém praticamente o mesmo, apesar do período de análise. Além disso, ele se revela semelhante à de outros legislativos do país, inclusive o da Câmara dos Deputados, podendo ser considerado um perfil profissional da política. Dessa forma, é possível determinar que os grupos minoritários não contem com uma presença significativa nessas duas legislaturas da ALMG.

O quarto capítulo apresenta as proposições legislativas, voltadas para os grupos minoritários, que foram apresentadas pelos deputados mineiros durante as duas legislaturas, mostrando o pouco número de projetos que foram propostos no período de análise. Alguns deputados se mostraram mais propícios a atuarem para esses grupos e assim se realizou a descrição do perfil desses legisladores. Além disso, esse capítulo também apresenta a percepção dos deputados em relação à atuação dos mesmos para os grupos minoritários. Nas considerações finais do trabalho, é exposto um resumo dos

principais argumentos de cada capítulo e possíveis respostas às questões que serviram de orientação para este estudo.

1. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A representação vem desempenhando um importante papel no mundo moderno, sendo impossível conceber os estados modernos sem fazer uso da mesma. Boa parte desses estados são representativos, fundados na capacidade que os representantes possuem de falar e agir pelos interesses das pessoas (VIEIRA E RUNCIMAN, 2008).

Este capítulo apresenta, inicialmente, a teoria liberal focada nos interesses nacionais, no mandato independente, no indivíduo e nas preferências agregadas. Burke e os Federalistas são aqui contrapostos, para perceber como cada autor estaria construindo o que deve ser representado, mesmo que a discussão sobre a responsividade seja algo mais recente. Dessa forma, não é uma discussão contemporânea sobre o que é responsividade, mas o que deve ser representado e como se articulam (ou não) interesses dos indivíduos e da nação (ALMEIDA, 2015).

Em seguida, são discutidos os elementos que buscam garantir a representação, os quais apresentam a noção de que todos seriam incluídos: a autorização de todos, a igualdade matemática, a imparcialidade, a regra da maioria e a territorialidade. Entrando, ao mesmo tempo, com a crítica dos limites dessa representação liberal, que começa a ser feita pela teoria feminista, ao abordar os problemas da representação eleitoral para a incorporação dos interesses de todos os cidadãos e da diversidade, o que aponta à necessidade de se repensar a forma de representação.

Posteriormente, se introduz a discussão sobre a responsividade a partir da obra de Pitkin (1967), primeira autora a sistematizar esse termo como central no conceito da representação política. Contudo, a autora acaba discutindo a responsividade de forma mais institucional e engessando o conceito de representação para algo unidirecional – no qual existiria um interesse do representado que deveria ser considerado pelo representante, característica que vai estar presente nas posteriores pesquisas e discussões sobre a responsividade. Essa visão vai permear o último tópico do capítulo, que se aprofunda na conceituação da responsividade, apresentando os modos mais utilizados pela literatura para mensurá-la, além de apresentar algumas críticas relacionadas a essa mensuração.

1.1 Representação de interesses na teoria liberal

O debate sobre representação na teoria liberal é centrado sobre o que é o bom representante ou uma boa representação, entendendo a relação entre representantes e representados como dual, com o foco voltado para as ações dos primeiros. Assim, passa-se a discussão sobre o governo representativo, voltada para a operação do sistema político, dos representantes que deliberam no Parlamento, do controle das eleições e dos mais variados mecanismos de *checks and balances*.

A representação na teoria liberal possibilita que cada um participe como juiz final dos seus interesses, enquanto que permite aos representantes a promoção dos verdadeiros interesses, tendo como base informações e sabedoria. Dito de outra forma, os mecanismos de seleção do representante fazem com que o mesmo aja de acordo com o verdadeiro interesse do representado e não de acordo com os seus desejos ou caprichos. Assim, os constituintes ficarão satisfeitos e apoiarão os seus representantes (PITKIN, 1967). Argumenta-se pouco como o representante vai ser responsivo, uma vez que não é uma discussão contemporânea sobre o que é responsividade, mas sobre o que deve ser representado: o interesse da maioria. Com isso, de acordo com o ideal liberal, todos são considerados.

Entre os defensores desse modelo de governo se destacam Burke e os Federalistas, que defendiam a representação como canal de expressão do interesse público. Contudo, existem algumas diferenças entre eles no que tange à forma de se alcançar estes interesses gerais. Os Federalistas, por exemplo, apresentam um foco maior nos indivíduos e nos seus interesses, acreditando que a representação não conseguirá abarcar todos, mas busca este fim por meio da competição e do equilíbrio no parlamento. Esse interesse geral, defendido por esses autores, seria formado a partir do embate, no Parlamento, o qual teria a função de constranger a busca incessante por interesses egoístas e facciosos e facilitar a busca por interesses gerais. Esta não seria uma função obtida pela virtude intrínseca dos representantes, mas pelo controle permitido pelo mecanismo da eleição.

Para Burke, deveriam estar no parlamento os representantes de grupos com clivagens reais na sociedade, dessa forma eles espelhariam a nação. Isso carrega um sentido descritivo de representação, mas o fato de espelhá-la, não significa que a representação possa ser exercida por qualquer indivíduo. Quando o autor fala que a *House of Commons* deveria espelhar a nação, ele não se refere à correspondência

numérica, mas sim ao desejo de que todas as questões da população estejam expressas no parlamento⁵ (PITKIN, 1967, p. 184).

Os membros do parlamento devem ser um grupo de elite que sabe o que é melhor para a nação. Esse grupo é uma elite genuína, denominada de “aristocracia natural”. Ela é essencial porque o povo é incapaz de governar a si mesmo, e o poder, quando colocado em suas mãos, não possui direção nem controle (BURKE, 1987; PITKIN, 1967). Assim, a aristocracia natural é a única que pode governar a nação, por possuir a capacidade de raciocínio prático, função essencial para a deliberação⁶.

Portanto, o governo deve apoiar-se na sabedoria e não na vontade, uma vez que o bem da nação emerge apenas da deliberação parlamentar racional. Sendo assim, o representante não precisa consultar as vontades dos seus eleitores, uma vez que a representação não tem relação com a obediência aos desejos populares, mas significa a promulgação do bem nacional (Ibid, p. 170). Dessa forma, a representação política era uma questão de julgamento e os representantes eram mais preparados para julgar o que era melhor e descobrir o interesse objetivo da nação (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008). Logo,

Não faz sentido, homens sábios e superiores se aconselharem com aqueles estúpidos e inferiores. Não faz sentido para aqueles presentes na deliberação, consultar aqueles que não estão presentes. E, sobretudo, governar não é um exercício da vontade; do modo que a vontade do povo pode não ter nenhum status especial. Representação não tem nada a ver com obedecer a desejos populares, mas significa a promulgação do bem nacional por uma elite selecionada (PITKIN, 1967, p. 170)⁷.

A representação não exige obrigação de consulta aos constituintes, uma vez que o representante irá representar toda a nação e não apenas aqueles que o elegeram. A representação seria o mecanismo para se chegar à solução correta, tendo a esperança que as pessoas aceitem as decisões tomadas. Este conceito acaba, segundo Pitkin (1967,

⁵ Pitkin (1967) afirma que a doutrina da representação de toda a nação no parlamento é elitista, raciocinativa, antidemocrática e de âmbito nacional. Ainda segundo a autora, Burke chega a defender as desigualdades de representação desde que essas mesmas desigualdades garantissem, no parlamento, aqueles que possuíssem altas qualidades de mente e caráter.

⁶ Contudo, Pitkin (1967) chama a atenção para o fato de que nenhum grupo de elite confiável existe na sociedade.

⁷ Tradução livre do inglês: “*It makes no sense for wise, superior men to take counsel with stupid, inferior ones. It makes no sense for those present at deliberations on a question to consult with those who were not present. And, above all, governing is not an exercise of will; so the will of the people can have no special status. Representation has nothing to do with obeying popular wishes, but means the enactment of the national good by a select elite*” (PITKIN, 1967, p. 170).

p.170), impedindo a responsividade democrática ao eleitorado. Além disso, corre-se o risco de que os representantes, com a liberdade que possuem, beneficiem-se, decidindo em seu favor na tomada de decisões, uma vez que o representante passa a ser um administrador, que cuida dos eleitores, mas não é responsivo a eles.

As eleições serviriam apenas para encontrar os membros da aristocracia, sendo, o momento da autorização o mais importante para a representação. Com isso, “O poder do governo continua a emergir do consentimento do povo, mas não surge de uma relação aritmética entre as pessoas, já que o interesse é objetivo e identificável pelo representante” (ALMEIDA, 2015, p. 63), não exigindo a necessidade de ampliação do sufrágio, já que os interesses estavam representados de forma virtual.

Apenas alguns indivíduos estariam aptos a descobrir os interesses da nação e a deliberação consideraria todos esses interesses. O Parlamento era, então, um lugar de discussão entre representantes escolhidos, que seriam livres para tomarem as decisões e descobrir o interesse da nação, e não um lugar para a representação de grupos específicos (ALMEIDA, 2015; MARQUES, 2012). De acordo com o próprio autor, “[...] o parlamento é uma assembleia deliberante de uma nação, com um interesse: o da totalidade; de onde devem prevalecer não os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral do todo.” (BURKE, 1987)⁸. Assim, partia-se da ideia de que as questões políticas têm respostas corretas que podem ser encontradas.

Os interesses públicos virtuais seriam representados pelo governo (LOUREIRO, 2009). A representação política é a de interesses que têm uma realidade objetiva e impessoal⁹. Burke os define como amplos, relativamente fixos, poucos – dos quais cada grupo ou localidade tem apenas um – e claramente definidos, “Seu conceito é, portanto, muito diferente dos interesses subjetivos e pessoais do pensamento utilitarista e da idéia moderna de uma multiplicidade de interesses autodefinidos e mutáveis em todos os níveis da sociedade” (PITKIN, 1967, p. 174)¹⁰. O interesse não está vinculado a um indivíduo ou a um grupo e por ser concreto permite a representação sem a necessidade de consulta (LAVALLE et al., 2006). A teoria de Burke chega ao extremo na defesa de que o representante pode promover os interesses dos seus constituintes sem os consultá-

⁸ Tradução livre do inglês: “[...] *parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole*” (BURKE, 1987).

⁹ Pitkin (1967) chega a apontar que ao pensar que está fazendo uma avaliação objetiva dos fatos, é o próprio Burke que decide quem tem queixas substantivas e quem não as tem.

¹⁰ Tradução livre do inglês: “*His concept is thus very different from the subjective, personal interests of Utilitarian thought, and from the modern idea of a multiplicity of self-defined, changing interests at all levels of society*” (PITKIN, 1967, p. 174).

los, com isso, corre-se o risco de deixar a representação e transformar o parlamentar em um especialista que decide as questões técnicas e cuida da massa ignorante (PITKIN, 1967, p. 210).

O pensamento burkeano está baseado sobre uma visão que define os interesses relevantes em uma sociedade em termos de amplos setores econômicos. De tal modo, a representação virtual é aquela onde há uma comunhão de interesses, sentimentos e desejos entre aqueles que agem e o povo (WILLIAMS, 1998). Desse modo, os grupos que são relevantes para a representação política são aqueles que têm interesses e sentimentos compartilhados, que criam a capacidade de agir como um corpo. A representação igual, para o autor, se dá devido à existência de homens igualmente interessados na prosperidade do todo, envolvidos com o interesse geral da nação.

Diferentemente de Burke e dos Federalistas, os Antifederalistas acreditavam que os eleitos deveriam compartilhar circunstâncias, atitudes e sentimentos com aqueles que eles representavam, assim agiriam no interesse dos seus eleitores. Os mesmos eram contra a nova constituição americana, já que ela não considerava o que eles compreendiam como fator central da representação: a semelhança entre representantes e o povo¹¹. Para isso, seria preciso que os representantes fossem eleitos com uma maior frequência e que apresentassem uma maior diversidade de características, para que refletissem a diversidade do país (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008). O reflexo das várias classes da sociedade nunca se daria de forma espontânea na assembleia representativa e a representação, tal como defendida pelos Federalistas, acabaria garantindo uma superioridade social a determinadas classes, não permitindo a semelhança com seus eleitores.

Vieira e Runciman (2008) argumentam que a diferença entre federalistas e antifederalistas pode ser caracterizada em termos da distinção entre representação substantiva e descritiva¹². A representação substantiva enfatiza a capacidade de agir, assim, o representante deve ser capaz de fazer coisas que os representados não

¹¹ De acordo com Brutus (1985, p. 124 *apud* VIEIRA e RUNCIMAN, 2008) “O próprio termo representante, implica que a pessoa ou corpo escolhido para esse propósito, deve se parecer com aqueles que os nomeam - uma representação do povo da América, para ser verdadeira, deve ser como as pessoas [...]”. Tradução livre do inglês: “*The very term representative, implies, that the person or body chosen for this very purpose, should resemble those who appoint them – a representation of the people of America, if it is to be a true one, must be like the people [...]*”.

¹² A ênfase no conceito de representação como ação substantiva, vai aparecer inicialmente no debate realizado por Pitkin (1967). A afirmação realizada por Vieira e Runchiman (2008) não implica que os federalistas e os antifederalistas pautavam suas ideias nos termos de representação substantiva ou descritiva. Manin (1997) também realiza a associação entre o que era defendido pelos Antifederalistas e a concepção descritiva, valendo-se das categorias empregadas por Pitkin.

conseguem fazer por eles mesmos. Enquanto que a representação descritiva prioriza a necessidade da semelhança do representante com o representado. A defesa realizada pelos antifederalistas se assemelha à concepção descritiva da representação, uma vez que esses teóricos defendiam que a assembleia se assemelhasse ao povo, agindo da mesma maneira que esse agiria, coincidindo com os objetivos da teoria do mandato. Os Antifederalistas defendiam a similitude entre os eleitos e eleitores, pois para eles a representação deveria ser a imagem verdadeira do povo. Assim, “Quando os antifederalistas falavam de ‘semelhança’ ou ‘proximidade’, tinham em mente primordialmente o significado social desses termos” (MANIN, 2010, p. 204). Na visão descritiva o representante agiria de forma espontânea, do mesmo modo que o povo, já que se assemelha a ele. Deste modo, haveria disposições que fariam com que o representante agisse de acordo com a vontade dos representados.

Mesmo com a defesa dos antifederalistas pela semelhança entre os representantes e os constituintes¹³, não se pode asseverar que os mesmos reivindicavam a presença de todas as classes no parlamento. Ao contrário, defendiam que apenas os principais componentes da sociedade estivessem representados, principalmente as categorias intermediárias, como os proprietários de terras, artesãos e pequenos comerciantes. Os antifederalistas defendiam que os representantes e representados compartilhassem as mesmas circunstâncias para que os primeiros sentissem, pensassem e agissem como aqueles que eles representavam. Com isso, o governo representativo seria genuinamente popular. Em outras palavras,

Em toda organização com uma dimensão política, energias substanciais podem ser mobilizadas por meio da declaração de que os líderes devem se parecer com os demais membros, compartilhar suas circunstâncias e ser tão próximos deles quanto for possível, mesmo que as necessidades práticas imponham uma diferenciação de papéis. A força do ideal de similaridade deriva de sua capacidade de produzir uma conciliação quase perfeita entre a divisão do trabalho e o princípio democrático da igualdade (MANIN, 2010, p. 223).

Não obstante, o fato dos representantes servirem aos interesses dos seus constituintes deixou de ser associado, segundo Manin (2010), à semelhança entre eles, como defendiam os antifederalistas, ganhando força a ideia de responsabilização dos representantes através de eleições regulares. Ao realizar a comparação entre eleições e

¹³ Manin (1997) aponta que foram os Antifederalistas os primeiros a formular o ideal de similaridade entre representantes e os cidadãos.

sorteios, Manin (2010) chega à conclusão de que a não adoção dos sorteios não se deve à complexidade moderna, mas à mudança no princípio de legitimidade e da concepção de igualdade. Um governo legítimo passou a ser aquele que é escolhido e age em nome dos que delegaram o poder. A igualdade não se referia mais à igual participação no poder, mas à possibilidade de indicação daquele que comporia o legislativo. O governo seria popular, uma vez que os representantes seriam escolhidos pelo povo e acabariam servindo ao mesmo para se reelegerem, assim, uma boa representação iria advir apenas das eleições. É interessante notar que

Os antifederalistas não questionavam a necessidade de eleições recorrentes, mas para eles esta era apenas uma condição necessária para uma representação genuína; viam também a similaridade e a proximidade como requisitos para tanto. Os federalistas, por outro lado, viam as eleições como condições tanto necessárias como suficientes para uma boa representação (Ibid, p. 211).

Assim, tanto os Antifederalistas como os Federalistas viam a necessidade das eleições, o que os diferenciava era a importância dada a esse mecanismo (MANIN, 2010). Para os Federalistas, a Constituição assegurava que os representantes não trairiam o seu povo, devido às eleições frequentes, garantindo a responsividade dos eleitos. De tal modo, eles defendiam a franquia eleitoral pela sua função protetora. As eleições e os controles institucionais agiriam de modo a separar o interesse nacional das paixões momentâneas, garantindo que o representante fosse responsivo em relação aos seus eleitores (ALMEIDA, 2015, p. 65).

A semelhança, para os Federalistas, era substituída pela escolha de representantes que possuíssem sabedoria, virtude e riqueza, ou seja, seriam diferentes dos seus eleitores por serem superiores a eles. Assim como em Burke, os representantes deliberariam sobre o bem comum – sem ceder aos desejos facciosos, que deveriam se autocontrolar para produzir estabilidade. A representação seria mais uma questão de contenção, do que ação, dos interesses. É importante apontar que o bem comum tanto para Burke quanto para os federalistas, difere do conceito de bem comum presente na tradição republicanista. Esses autores abordados aqui, consideram o bem comum a partir das preferências agregadas, da representação da nação e do interesse coletivo, o que difere do bem comum associado a um bem para todos ou em uma vontade geral rousseauiana.

Concebe-se, dessa forma, o “princípio de distinção”, o qual aponta para uma superioridade social dos representantes em relação aos seus eleitores. O “princípio de distinção” é cunhado por Manin (2010), que o considera como natureza não democrática da representação e está na fundação do governo representativo. Tal governo institui-se tendo como base o fato de que os representantes devem ser cidadãos socialmente superiores em relação aos que o elegeram. Essa distinção opera durante a escolha dos representantes. Sendo assim, é intrínseca às eleições a presença, ao mesmo tempo, de dois componentes, o democrático, com a expressão da vontade de todos no momento do voto, e o componente aristocrático, no qual a seleção leva à escolha dos melhores ou dos mais distintos. Contudo, o governo continua a ser popular porque os representantes são escolhidos pelos cidadãos, em reiteradas eleições, que obrigam os representantes a serem responsivos à população (Ibid, p. 130).

A alegação do que Manin (2010) vê como princípio aristocrático da representação, encontra nos Federalistas a sua defesa. Eles acreditavam que a representação era uma forma superior de governo por produzir um corpo de representantes com mais sabedoria. Essa superioridade não possuía a conotação de virtuosidade cívica do republicanismo, sendo resultado, primeiro, da capacidade das eleições de selecionar os melhores, e, segundo, do equilíbrio de poderes que formam um sistema de *checks and balances*, prevenindo abusos e corrupção (ALMEIDA, 2015, p. 61). Para que os representantes fossem responsivos, seria necessário, apenas, que eles ficassem próximos aos governados, garantindo um governo popular. Isso não está ligado a um caráter descritivo de representação, pois não havia uma preocupação de composição social similar entre o parlamento e a população.

A representação significava para os Federalistas a acomodação de interesses por meio do governo. Os interesses eram entendidos como paixões momentâneas que deveriam ser controlados para garantir o bem-estar da nação. Esse controle seria exercido pelo governo representativo que ampliaria as perspectivas do público, permitindo a emergência do bem comum. Os interesses eram um mal necessário, tendo um papel fundamental na política liberal. Diferentemente do que é concebido por Burke, para os Federalistas, os interesses são múltiplos, subjetivos e correm o risco de entrar em conflito com o bem-estar da nação¹⁴. Além de ser mais pluralista, o conceito é

¹⁴ Ao serem definidos como instáveis, subjetivos e mutáveis, surge algumas dificuldades, pois levanta-se a questão se os representantes realmente conseguirão conhecer os interesses dos seus representados bem o suficiente para atuarem sobre eles (PITKIN, 1967).

pejorativo, uma vez que os interesses são identificados com facções. Uma facção pode ser equivalente a um grupo de interesse, é um conjunto de cidadãos unidos por um interesse, contrário àquele apresentado pela comunidade. Pois, cada grupo possui diversos interesses relacionados a várias necessidades e situações, em diferentes momentos (PITKIN, 1967).

Isto posto, introduz-se o debate clássico da representação sobre a disputa presente na controvérsia mandato-independência, a qual é fundamental para a análise da responsividade, uma vez que, ou o representante tem que agir de forma imperativa, no sentido de cumprir os desejos do representado, ou ele é um *trustee*, independente, alguém que o representado tem que ter confiança. (ALMEIDA, 2015).

Desse modo,

A maioria dos teóricos argumenta que o representante deve fazer o que é o melhor para aqueles no seu cargo, mas que ele deve fazer o que ele pensa ser o melhor, sendo o seu próprio julgamento e sabedoria, já que ele é escolhido para tomar decisões para (ou seja, ao invés de) seus constituintes. Mas uma minoria sustenta que o dever do representante é refletir com precisão sobre os desejos e opiniões daqueles que ele representa (PITKIN, 1967, p. 4)¹⁵.

Burke e os Federalistas apresentam em sua discussão a defesa do mandato independente do representante. Os Federalistas se preocupam com o controle a ser exercido sobre o representante, a autorização dos representados e a necessidade de compromisso do representante de formular leis que tenham correspondência com o que é desejado pelos representados (McBRIDE, 2007). Para eles, os interesses dos indivíduos importam e os representados sabem o que querem, diferente do que é pensado por Burke. Mas diante do risco de facções e das múltiplas paixões, a representação deve ser resultado do equilíbrio competitivo e da ação independente do Parlamento, que é capaz de refinar e alargar a visão do público (ALMEIDA, 2015). Enquanto Burke acredita que os representantes são como *trustees*, os únicos que têm a capacidade de determinar o melhor curso de ação (LOUREIRO, 2009).

No mandato livre o representante é um *trusteeship*, ele exerce o julgamento político pela nação. Dá-se atenção ao interesse individual, porém, no momento da

¹⁵ Tradução livre do inglês: “The majority of theorists argue that the representative must do what is best for those in his charge, but that he must do what he thinks best, using his own judgment and wisdom, since he is chosen to make decisions for (that is, instead of) his constituents. But a vocal minority maintain that the representative's duty is to reflect accurately the wishes and opinions of those he represents” (PITKIN, 1967, p. 4).

implantação da política, o governante é livre para decidir. Ele deve agir buscando o benefício da população, porém não requer que seja responsivo ou consulte os desejos dos seus representados (PITKIN, 1967). Os representantes são autônomos em relação aos seus representados, que acabam possuindo um papel passivo na esfera política. Essa autonomia possuída pelos representantes se justifica, na medida em que o governante representa toda a nação e não apenas grupos particulares.

O representante foi eleito devido a sua competência e se encontra em uma posição na qual pode compreender melhor as questões públicas, uma vez que elas são muito complexas, indo além da capacidade dos homens comuns. Dessa forma, o representante toma decisões de forma independente, sobre a coisa certa a se fazer, ele é um agente livre, um especialista (BURKE, 1987; MIGUEL, 2005). Além do mais, os representados não são boas fontes de demanda política, por não possuírem informações suficientes para que suas escolhas sejam transmitidas aos seus representantes. Assim, o representante é quem dá a direção desse relacionamento, existindo, deste modo, uma assimetria na relação entre representantes e representados (EULAU e KARPS, 1977).

Os teóricos do mandato independente afirmam que, se não é possível ver o representante atuando e, ao invés disso, os constituintes estão agindo diretamente, não há representação. Nesse caso, poderia afirmar que há, apenas, uma representação descritiva ou simbólica, mas não a representação como atividade. O representante deve ter alguma liberdade para agir, já que não é possível que todos os seus constituintes estejam presentes com ele. O representante possui uma atuação independente, fazendo as suas próprias avaliações em relação aos interesses dos seus constituintes e como esses interesses seriam mais bem atendidos (MANIN, 2010). Contudo, o representante não pode persistir nas questões que são contrárias aos desejos dos seus constituintes, já que, quando isso acontece, o representante parece ser um ente separado, agindo para alcançar os seus próprios objetivos.

Trustees são flexíveis porque eles não agem sobre as instruções diretas daqueles que eles defendem. Dessa forma, eles têm a capacidade de fazer o que consideram ser melhor. Assim, contrasta-se com o modelo de representação que vê o representante agindo sob instruções, de forma mecânica e como uma extensão passiva dos representados (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008).

Os Antifederalistas e outros teóricos defendiam o mandato imperativo, tido por Miguel (2014) como visão ingênua da representação política e inviável para a representação multifuncional, nas sociedades complexas. Nesse modelo “[...] o

representante é um delegado, dependente do julgamento do representado, e cuja atuação deve buscar o bem de seus constituintes particulares” (ALMEIDA, 2015, p. 74), expressando a vontade da sua base. O mandato imperativo reduz o representante à posição de um emissário, sendo um delegado que deve agir no interesse do constituinte e não no interesse público.

Se não é possível ver os constituintes presentes, não haveria representação. Seria, no máximo, uma representação formal na qual o vínculo existe apenas através do voto. Porém, isso apresenta problemas, uma vez que o representante está agindo para toda uma constituinte desorganizada e não apenas para um indivíduo. Além disso, o fato de que uma assembleia ser descritiva em relação aos representados, não dá garantias de que ela será representativa no sentido de agir por eles.

Para Pitkin (1967), é preciso um equilíbrio entre livre mandato e delegação. O parlamentar será considerado representativo caso ele tenha promovido os interesses substantivos dos seus representados, definição um tanto quanto vaga. A teoria do governo representativo caminhou para uma relação entre os dois polos – independência e delegação. Caso o representante faça apenas o que o representado quer, ele não estará representando, mas sendo um mero delegado. Se ele age totalmente livre, sem pensar no que o representado deseja, também não será representação. “Assim, se a autonomia política do representante não pode ser perseguida a ponto de esgarçar definitivamente sua relação com o eleitorado, o fortalecimento da representatividade tampouco pode ser buscado às custas de anular tal autonomia” (LAVALLE et al., 2006, p.57). A *accountability* vem buscar preencher o vazio existente entre o mandato imperativo e o mandato independente e tentar garantir esse meio-termo. A avaliação das decisões tomadas nesse contínuo deve levar em conta o atendimento dos interesses substantivos dos representados¹⁶. Miguel (2005) avalia que a *accountability* poderia ser considerada como um termo médio entre o mandato imperativo e o mandato livre. No entanto, devido às dificuldades de efetivação da mesma isso não se concretiza. A *accountability* não funciona plenamente já que os representados não possuem mecanismos para supervisionar seus representantes, uma vez que as questões públicas são complexas, devido ao pouco incentivo à especialização política e também ao controle da agenda. Além disso, a quantidade de questões que os representantes devem decidir são

¹⁶ Mas, deve-se levar em consideração que representação responsiva é mais do que só uma prestação de contas do que o representante fez. Para Young (2006), por exemplo, é um relacionamento que traz o representado para dentro do processo de construção de políticas.

múltiplas, exigindo múltiplas prestações de contas. Com isso a população não possui o controle da agenda pública e alguns grupos acabam dominando os temas que serão deliberados (Ibid).

Apesar do foco nos interesses gerais que emerge deste debate sobre o que se representa e como – mandato livre ou imperativo (ALMEIDA, 2015) – as teorias do governo representativo subsequentes acabam introduzindo, em alguma medida, a preocupação com a relação entre maiorias e minorias e sua influência no atendimento de todos os interesses. Enquanto que os autores abordados anteriormente fazem a defesa do governo representativo, Mill vai fazer a defesa da democracia e a associa, enquanto igualdade, à representação. Para Mill, era fundamental a adoção do sufrágio universal – mas com peso diferenciado dos votos – e da representação proporcional, pois acreditava que um governo representativo não pode existir em condições onde poucos tenham os seus interesses atendidos, existindo preteridos nas decisões do governo e onde as eleições são usadas para servir a interesses privados¹⁷.

Há, então, o reconhecimento de que a participação política não pode ser encarada como um privilégio de poucos, uma vez que o trato da coisa pública diz respeito a todos. A participação política deve ser enquadrada pela representação, por ser educativa e ajudar a desenvolver a capacidade cognitiva das pessoas e garantir o exercício da liberdade. O voto é uma forma de poder, que deve ser estendido a todos para que possam defender seus direitos e interesses. Para garantir que se alcancem esses resultados, Mill propõe a adoção do sistema eleitoral proporcional que garantiria a representação das minorias, mesmo quando estas se encontrassem dispersas. Em segundo lugar, sugere a adoção do voto plural, que deveria ser contado com pesos diferentes. Na medida em que os interesses tendem a se polarizar entre as classes proprietárias e a dos trabalhadores assalariados, é necessário que um terceiro grupo seja o fiel da balança, comprometido com a justiça. Ele indica as elites culturais como esse grupo, o qual teria o voto superior a um, para que a sua influência possa ser real.

A representação serviria como uma prevenção ao que ele considerava uma ideia perigosa, a de que qualquer homem é bom como qualquer outro. Com isso, Mill (1981) desejava garantir que não apenas a maioria, mas também as vozes minoritárias fossem representadas, pois para que não houvesse interesses preteridos, seria importante que

¹⁷ Ao tratar sobre Mill, Pitkin (1967, p. 204) aponta que “O interesse real de qualquer homem é a sua participação no interesse público; Quando ele persegue seu interesse egoísta, ele é mal orientado”. Tradução livre do inglês: “*Any man's true interest is his share in the public interest; when he pursues his selfish interest he is misguided*”.

todos tivessem a possibilidade de voz. Seriam, assim, considerados os interesses de todos, gerando uma melhor representação.

Contudo, não há a necessidade de que a maioria aja sobre o interesse público, uma vez que os interesses egoístas se anularão. Pensamento que se assemelha ao apontado pelos Federalistas, que esperam que os interesses das facções se equilibrem, permitindo o surgimento do bem comum (PITKIN, 1967). Mas, o modo pelo qual Mill espera que esses interesses egoístas se anulem se diferencia do que é pregado pelos Federalistas, pois o primeiro acredita que para isso ocorrer, as classes em conflito devem estar presentes igualmente no parlamento.

Mill exige ainda que exista uma minoria que aja para o bem do todo (PITKIN, 1967). A presença de uma minoria instruída no parlamento é indispensável se as deliberações parlamentares são essenciais para identificar o bem comum, principalmente nos estágios iniciais de desenvolvimento político. Mill denomina o bem comum como interesse real em distinção ao interesse aparente de cada indivíduo. Como esse interesse real é difícil de discernir, o indivíduo não é capaz de saber o que é melhor para ele. O que resta, então, é depender da sabedoria superior dos seus representantes (Ibid). O governo representativo seria vulnerável, porque o nível geral de desenvolvimento intelectual e moral na sociedade é baixo e porque é ameaçado pela influência de interesses que estão em desacordo com o bem-estar da comunidade. O representante, dessa forma, deve possuir inteligência e capacidade, sendo o parlamento composto por um grupo específico, com uma sabedoria superior ao do cidadão comum, mas que não sejam detentores de uma verdade inquestionável.

Esse argumento é usado, segundo Williams (1998), para excluir da representação a classe trabalhadora, algo que é rejeitado por Mill, que considera a exclusão sistemática de qualquer interesse de grupo contrária ao princípio de utilidade social e porque a participação política é importante para desenvolver o bom caráter dos cidadãos. A participação de todos é necessária como forma de educação cívica, sendo suficiente para qualificar a representação.

A representação do bem comum emergiria da assembleia representativa através da deliberação e do julgamento dos constituintes, portanto, ela era um espaço que espelhava a diversidade da sociedade. Deste modo, dentre as funções para uma verdadeira assembleia representativa, o autor aponta a discussão, introduzindo uma visão deliberativa. A assembleia apresentaria as diferentes opiniões, algo central para o governo representativo (URBINATI, 2000). Entretanto, a discussão da representação

abandona a noção de deliberação que estava presente em Mill. O modelo deliberativo não se consolidou, sendo preterido em relação ao componente eleitoral, no qual apenas os mais qualificados deveriam estar nas posições de poder, abarcando os momentos da autorização e da *accountability*.

Destarte, percebe-se que a teoria liberal apresentou uma visão abstrata dos interesses da nação, focada no indivíduo, sem atenção a quem o representante é e falando pouco como os representantes seriam responsáveis aos seus constituintes. O papel do representante foi colocado em evidência, enquanto que o representado foi relegado à segundo plano, ressaltando a dualidade dessa relação. A seguir, serão evidenciados alguns mecanismos, introduzidos pela teoria liberal, que buscam democratizar o governo representativo ao tentar trazer os interesses dos indivíduos para dentro do processo de decisão. Entretanto, por ter se restringido ao modelo eleitoral e ignorar a diferença entre os desejos do povo e as decisões tomadas pelos representantes, a representação liberal conta com um conjunto de críticas (Ibid).

1.2 A operacionalização do governo representativo

A questão da legitimidade e a importância do consentimento são enfatizadas pelos teóricos liberais na busca da inclusão dos indivíduos nos processos de decisão (ARAÚJO, 2009). Contudo, alguns mecanismos destacados pela teoria liberal, para a inclusão de todos os ausentes, são questionados. Eles parecem não garantir as respostas das demandas vindas da sociedade durante a representação política, além de acabar legitimando a exclusão de diversos grupos sociais. Assim, o foco em relação às críticas aos pressupostos liberais também se mostra fundamental para se pensar como a representação opera em termos de responsividade aos interesses das minorias.

A eleição é a solução encontrada pela teoria liberal para o governo representativo, operando como agregadora dos interesses de toda a nação e o momento de efetivação da *accountability* e da responsividade em relação aos desejos dos representados.

A justificativa do poder pelas urnas sempre esteve implicitamente apoiada na idéia de uma vontade *geral* e, portanto, de um "povo" simbolicamente sustentando toda a sociedade. Esta noção sociológica foi reforçada por uma insistência moral na igualdade e um imperativo legal de respeito pelos direitos, insistência em que se considere o valor

intrínseco de cada membro da comunidade (ROSANVALLON, 2011, p. 2)¹⁸.

Segundo Manin (2010), o foco era no igual direito ao consentimento que esse método permitia, não sendo considerada a distribuição desigual do poder, resultante das eleições. As eleições frequentes incentivariam os representantes a serem responsáveis em relação à opinião pública, diante da atitude retrospectiva e prospectiva do eleitor, e permitiriam aos eleitores influenciar as decisões políticas. Os cidadãos, em cada eleição, teriam o poder de retirar os governantes que não desenvolvessem políticas que correspondessem aos seus interesses. Assim, “[Os cidadãos] podem, se assim o desejarem, usar seu voto para expressar preferências sobre as políticas que foram perseguidas ou são propostas” (MANIN, 1997, p. 177)¹⁹. As eleições frequentes seriam, então, fontes mais seguras dos interesses do povo. Com isso, a representação justa dos cidadãos na democracia liberal depende da sua habilidade de exercer a sanção do voto e fazer isso de modo que reflita sua igualdade como cidadãos (WILLIAMS, 1998).

A partir de um único mecanismo, o voto, se responde a diferentes perguntas, quem é o representante, o que se representa – as preferências agregadas naquele momento – e como se representa – de uma maneira independente, com prestação de contas ao indivíduo e responsividade devido ao momento eleitoral (ALMEIDA, 2011, p. 91).

Rosanvallon (2009) discute a regra da maioria como uma técnica de decisão viabilizada via eleições. Ela foi primeiramente formulada por Mill, para o qual a representação proporcional deveria satisfazer o critério da regra da maioria (LIJPHART, 2008). Assim, essa regra abarca um debate que também se relaciona à inclusão ou não de minorias. Ao lançar a pergunta sobre quais interesses um governo deveria ser responsável, quando há divergência entre as preferências, Lijphart (2008) responde que é o maior número de pessoas quanto possível, deste modo, tenta demonstrar que o modelo majoritário concentra o poder nas mãos da maioria. O voto da maioria é aceito como maneira de estabelecer a legitimidade de um governo democrático. Isso parece natural

¹⁸ Tradução livre do inglês: “*The justification of power by the ballot box has always implicitly rested on the idea of a general will and thus on a “people” symbolically standing in for the whole of society. This sociological notion is reinforced by a moral insistence on equality and a legal imperative of respect for rights, an insistence that consideration be given to the intrinsic value of each member of the community*” (ROSANVALLON, 2011, p. 2).

¹⁹ Tradução livre do inglês: “*Citizens do not necessarily use their vote to express preferences about public policy; they may also elect (or not elect) on the basis of the character of candidates. But at least they are able, should they wish, to use their vote to express preferences about the policies that were pursued or are proposed*” (MANIN, 1997, p. 177).

ao ser comparado a regra da minoria dos governos aristocráticos e despóticos, ganhando aceitação imediata por não favorecer nenhum indivíduo e nivelar os eleitores (ROSANVALLON, 2011). A representação eleitoral considera a existência de um elo entre responsividade e prestação de contas através do voto. Sabendo que pode ser punido no momento eleitoral, o representante prestaria contas, gerando atitudes responsivas. Contudo, isso não funciona corretamente devido às assimetrias de acesso à informação que acabam não permitindo uma avaliação, por parte da maioria da população, do desempenho governamental (MANIN, PRZEWORSKI e STOKES, 1999), devido à complexidade das políticas, à restrição do poder do voto individual e aos problemas de cálculo de custo e benefício (ALMEIDA, 2015, p. 87). Segundo Ober (2008) esse mecanismo de decisão é falho, uma vez que acaba designando apenas uma fração da população.

A visão da eleição como momento que incorpora a vontade de todos é colocada à prova. Ressalta-se “[...] a fragilidade da igualdade eleitoral para dar conta da diversidade social e da expressão das diferenças” (ALMEIDA, 2015, p. 168). Os problemas relacionados ao processo autorizativo não se referem apenas aos limites de influência dos cidadãos no processo decisório, mas também à dificuldade de incorporação da pluralidade. A regra da maioria, segundo Lijphart (2008), é insustentável e não pode ser tomada como único critério da democracia. Ela poderia ser aceita em países homogêneos, mas naqueles onde a sociedade é heterogênea, com profundas divisões societárias, torna-se incompatível com a democracia.

O sistema eleitoral, que garantiria a expressão de toda a nação, perde a credibilidade. Segundo Rosanvallon (2011), os interesses particulares prevaleceriam sobre os de toda a nação. Assim, a regra da maioria não seria mais considerada como garantia de virtude governamental, apesar de continuar como princípio para a eleição dos representantes. As eleições passaram a ser apenas o processo pelo qual se escolhe os representantes, não fornecendo mais a legitimidade para que as políticas apresentadas pelos candidatos sejam realmente promulgadas. Além disso, como apontado acima, o povo não pode mais ser compreendido como uma massa homogênea (ROSANVALLON, 2011). Ao contrário, as sociedades se compreendem em termos de minorias.

Outro princípio liberal, o de “um homem, um voto”, considera que os resultados eleitorais são justos, desde que todos os votos tenham o mesmo peso no processo eleitoral e desde que todos os cidadãos tenham oportunidade igual de se organizar com

outros cidadãos, em partidos ou grupos de interesse, para apoiar a campanha de determinado candidato. O princípio de igualdade matemática, estabelecido sobre a ideia de que o voto de todos os indivíduos tem o mesmo peso, é um pressuposto constituinte da representação política (AVRITZER, 2007).

Embora o princípio de que os cidadãos devem ter um voto igual em eleições, seja parte importante da representação política contemporânea, a doutrina da igualdade eleitoral não é suficiente para dar conta da inclusão de todos os interesses. O pressuposto de “um homem, um voto” tomado sozinho não dá conta do aspecto da representação como mediação e não diz como os interesses dos cidadãos devem ser agregados. Esse princípio, considerado por Manin (2010) como o caráter democrático da representação, por pressupor uma relação de igualdade para a participação política, é frágil, pois a igualdade eleitoral não considera todos a partir de suas diferenças.

A estrutura de oportunidade política de um dado sistema político irá privilegiar concepções particulares de alguns grupos em relação a outros. Isso significa que o contexto eleitoral da representação formal impõe restrições adicionais para as possibilidades discursivas daqueles que reivindicam, levando ao questionamento a qualidade da representação eleitoral em termos de responsividade (SEVERS, 2010).

Contudo, a teoria liberal afirma que, para que sejam iguais, os indivíduos devem ser tratados de forma imparcial, para que não sejam favorecidos devido a atributos pessoais. A visão liberal busca, deste modo, excluir as distinções entre os cidadãos em relação a atributos como a raça e o sexo (WILLIAMS, 1998, p. 36). O ideal de imparcialidade inclui a noção de que a razão pública deve estar relacionada a uma posição social particular, procedimento que tem como condição a igualdade individual e a consideração dos indivíduos de forma imparcial. A adoção de um ponto de vista imparcial implica no distanciamento de interesses particulares, considerando todos formalmente iguais, com isso, acaba reduzindo as diferenças à unidade.

Williams (1988), afirma que a imparcialidade é impossível, uma vez que a seleção de critérios para a formação de uma perspectiva universal será influenciada em favor daqueles que são favorecidos socialmente. Ao garantir um ponto de vista universal, acaba gerando uma dicotomia entre uma vontade geral e interesses particulares. “O ponto de vista moral abstrai-se da parcialidade da filiação, da perspectiva social ou de grupo, que constitui os sujeitos concretos” (YOUNG, 2012, p.174), negando a pluralidade. Com isso, excluem-se aqueles que não se encaixam na

categoria universal. O ideal de imparcialidade acaba escondendo, através do ideal de universalidade, a preferência pelas perspectivas dos grupos dominantes.

Garante-se apenas uma posição social neutra que é a do homem branco de classe alta, desconsiderando assim outras posições sociais, tais como das mulheres, negros e dos integrantes das classes média e baixa. A igualdade de tratamento perpetua a opressão e a desigualdade, enquanto que diferenças de capacidade, valores, incentivos materiais e simbólicos, que são diferentes, servem para privilegiar certos grupos para a participação política (YOUNG, 2012). Assim, a imparcialidade, segundo diversas teóricas feministas (WILLIAMS, 1998; FRASER, 2003; YOUNG, 2000; SQUIRES, 2000), aprofunda desigualdades e reduz as diferenças a pontos de vista.

A igualdade matemática, que garante o status de legitimidade da representação, e o controle do voto, por mais institucionalizados que sejam, não são suficientes para garantir e manter o relacionamento entre representante e representado. Essa igualdade não é capaz de responder às diversas manifestações da soberania popular, apresentando limites para expressar a vontade do povo, seus interesses e preferências. Desta forma, a igualdade política propiciada pelo voto se torna problemática, não garantindo a inclusão dos diferentes interesses (ROSANVALLON, 2011; ALMEIDA, 2015). Tendo, na representação territorial, a dimensão praticamente exclusiva para essa inclusão.

A inclusão das minorias era uma questão essencial para o governo representativo, e a divisão territorial passou a ser utilizada como tentativa de cumprir com esse objetivo. Na maioria das democracias do mundo, independente do sistema de voto, as pessoas são representadas a partir do território, sendo a característica central do desenho legislativo. O desenho dos distritos geográficos é o principal determinante da maneira pela qual os interesses são agregados no processo eleitoral, realizando o que Williams (1998) chama de uma “função de decisão social”. Devido à dimensão agregadora presente na formação dos distritos, o *design* do sistema eleitoral deve apresentar um nível de equidade e de igualdade (Ibid).

Segundo Rehfeld (2005), as comunidades pareciam formar “comunidades de interesses”, ideia por trás da divisão territorial, se mostrando importantes para a representação política nacional. A visão normativa da representação geográfica pressupõe que as comunidades locais coincidem com os interesses socioeconômicos, os quais precisam ser equilibrados, uns em relação aos outros, no momento da formulação das políticas. Isso supõe que as barreiras políticas estão em conformidade com as barreiras sociais (WILLIAMS, 1998; VIEIRA e RUNCIMAN, 2008).

Acreditava-se que tipos de definição do constituinte, nos quais os votos são concentrados de forma mais homogênea, como por meio da raça, partido político, etnia, dentre outros, poderiam criar maus incentivos para legislação particularista, o que desencorajaria um representante a pensar sobre o bem-estar do todo. Dessa forma, a representação territorial criaria o tipo certo de incentivo para que os representantes pudessem assegurar bens, territorialmente definidos, para os seus constituintes, uma vez que se considera que essa forma de representação pode capturar uma boa parte da heterogeneidade dos constituintes²⁰ (REHFELD, 2005).

Para Schwartz (1988 *apud* REHFELD, 2005), a proximidade territorial, promovida pelos distritos eleitorais, ajuda a criar um sentimento de cidadania, porquanto permite aos indivíduos deliberar face a face e agir de forma cidadã com o outro, o que a distância não garantiria. Esse *design* institucional também permite incluir muitos interesses diferentes, já que os representantes têm que atender a uma grande diversidade de interesses para conseguirem ser reeleitos.

Representantes locais podem ser mais bem preparados para representar as perspectivas de determinada comunidade pelo fato deles serem “um deles” e compartilhar as mesmas experiências. Entretanto, “[...] devido aos atuais padrões de mobilidade geográfica e a diversidade interna dos círculos eleitorais modernos, esse argumento também parece tênue: é cada vez mais difícil de ver as comunidades de identidade como geograficamente localizadas [...]”²¹ (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008, p. 118). É mais provável, segundo Williams (1998), que as comunidades de interesses sejam definidas a partir de linhas econômicas, raciais ou religiosas.

No caso do Brasil, a questão eleitoral territorial é peculiar uma vez que, em termos de eleições proporcionais nacionais, o voto se determina a partir de distritos eleitorais com médias e altas magnitudes, por serem definidos a partir dos estados da federação. Os candidatos concorrem apenas às cadeiras reservadas a cada estado, o que pode gerar vieses na representação, pois o número de deputados varia de acordo com o tamanho populacional de cada estado, sendo que o número mínimo é de oito e máximo de setenta representantes. Assim São Paulo fica sub-representado, enquanto Acre e

²⁰ Contudo, essa afirmativa também pode ser aplicável a esses outros tipos de definições não territoriais - como a raça, o gênero ou a profissão - porque, assim como a definição territorial, eles introduzem um conjunto de incentivos que distorcem as tomadas de decisões legislativas, ao capturarem a heterogeneidade dos eleitores (REHFELD, 2005).

²¹ Tradução livre do inglês: “*However, given current patterns of geographical mobility, and the internal diversity of modern constituencies, this argument also looks tenuous: it is increasingly hard to see identity communities as geographically localized [...]*” (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008, p. 118).

Roraima, por serem menos populosos, ficam sobrerrepresentados. As eleições para a Assembleia Legislativa seguem os mesmos critérios que a eleição para deputado federal, também gerando problemas devido à dimensão territorial do estado e o número limite de deputados – 77 no caso de Minas Gerais –, número que leva em consideração a quantidade de habitantes e as vagas reservadas ao estado na Câmara dos Deputados.

O uso do território para definir o círculo eleitoral persiste, é tão arraigado que nunca foi seriamente desafiado. Entretanto, não serve mais ao seu propósito original, não poderia se aplicar a círculos eleitorais nacionais, uma vez que sua dimensão se estendeu ao que antes se pensava formar uma “comunidade de interesse” (REHFELD, 2005).

Assim, em uma sociedade complexa, a representação por território chega a ser anacrônica (WILLIAMS, 1998). O problema da representação territorial para a representação dos interesses dos grupos se encontra no fato de que as constituintes territoriais modernas são por vezes muito grandes ou fluidas, tendo o envolvimento de diferentes interesses. Com isso, os representantes, para conseguirem se reeleger, têm que voltar a sua atuação para um grande número de interesses (REHFELD, 2005; VIEIRA e RUNCIMAN, 2008). Além do mais, a dimensão territorial apresenta limites para incorporar a diversidade e a pluralidade, uma vez que são pensadas a partir da agregação de preferências no momento eleitoral, mostrando a incapacidade do território de capturar os interesses mais significativos da maioria das pessoas. Ainda, ela é capaz de melhorar a representação apenas de grupos geograficamente concentrados e muitas minorias são dispersas geograficamente (WILLIAMS, 1998; VIEIRA e RUNCIMAN, 2008; ALMEIDA, 2015).

Com isso, um círculo eleitoral, grupo no qual os votos são contados para a eleição de um representante, não precisa ser definido exclusivamente de maneira territorial (REHFELD, 2005). É importante pensar em algo que vai além da definição por território e ser sensível para o contexto particular, ao decidir o desenho do círculo eleitoral ou a estrutura das instituições políticas. Uma vez que, existem nações que historicamente têm oprimido determinados grupos, negando a eles espaço no parlamento (WILLIAMS, 1998; REHFELD, 2005).

A ideia da representação liberal de que os representantes servem aos seus constituintes por agir por seus interesses, não considera que algumas minorias só estarão representadas se for reputado que elas possuem reivindicações que não se resolvem apenas com a participação eleitoral (WILLIAMS, 1998). Dessa forma, a autorização

eleitoral não é suficiente para garantir a representatividade e a prestação de contas dos representantes, uma vez que há apenas uma oportunidade para que os eleitores punam ou recompensem seus representantes, sendo muito tênue a relação entre voto e processo decisório. Além disso, é difícil saber se o voto dado pelo eleitor foi prospectivo ou retrospectivo, devido à natureza descentralizada do voto, existindo problemas de coordenação do mesmo. A agregação de votos não é suficiente para determinar a vontade geral, principalmente porque certos indivíduos possuem diferentes recursos e fontes de poder para influenciar a formação de agenda, enquanto que outros se manifestam apenas durante as eleições (Ibid).

Para Mansbridge (2003), a ideia de representação promissória, esse modo tradicional de representação no qual os representantes fazem promessas para os constituintes durante a campanha, não é a única forma em que a relação entre representantes e representados é construída. O representante pode manter ou não as suas promessas, uma vez que a relação entre voto e processo decisório é muito tênue, sendo necessária a reconstrução dos laços entre representantes e representados além do período eleitoral. A autora cita outras formas para a representação e influência democrática, como a representação antecipatória na qual não se age pelo que se prometeu nas eleições, mas antecipando o que poderia pensar o eleitor no futuro, se baseando na ideia de voto retrospectivo. Apresenta também a representação giroscópica, na qual o representante age por razões internas, por suas crenças e princípios. Ou a questão territorial também pode não fazer sentido, porque há a representação *surrogate*, na qual o representante age de acordo com determinadas causas e valores que atingem não apenas quem votou nele, mas aqueles que não estão no seu distrito. Isso mostra os diferentes tipos de relacionamentos representativos, além da representação eleitoral, territorialmente baseada.

Urbinati (2006) realiza uma crítica em relação à redução do debate sobre a representação ao governo representativo, pois para a mesma é um erro supor que a singularidade da representação reside nas eleições. A eleição como único tipo de autorização por parte dos cidadãos apresenta, na atualidade, certos limites, dentre eles a seleção de “bons governantes” que expressem os interesses da nação e a questão da soberania que, segundo Urbinati (2006), não pode mais ser tratada a partir da separação entre público e privado ou da delegação da vontade. Mesmo a autorização eleitoral sendo essencial para a determinação dos limites e das responsabilidades do poder

político, ela não diz respeito à natureza da política representativa, não produz os representantes, apenas um governo que não é representativo (Ibid).

Como afirma Miguel (2005), o acesso igual à escolha pelo voto não resolve os problemas gerados pelas desigualdades sociais. Como cabe ao eleitor escolher o seu representante, serão nomeados aqueles que se destacam em meio às diversas opções. A eleição dessa forma, não busca a similaridade entre os eleitores e eleitos, gerando uma imagem invertida da composição social (MANIN, 2010). Assim, os representantes serão os membros de determinados grupos sociais que possuem a capacidade de acesso, ao que Campos e Machado (2015) chamam de esfera competitiva da eleição.

As premissas liberais de inclusão política, por meio da expressão individual no voto, vêm sendo desafiadas pela teoria feminista, em busca do rompimento com a premissa liberal de igualdade formal e contra a ideia de que o indivíduo é o único sujeito político legítimo. Tais práticas, próprias da modernidade, embora conservem o espaço do comum e a garantia de igualdade entre indivíduos, no aspecto formal da representação, acabam reduzindo a relação democrática ao indivíduo e à distância entre eleitor e eleito. Além de possuir a capacidade limitada para nos informar das verdadeiras preferências do eleitorado (POWELL, 2005 *apud* CLEMENTE, 2016).

Além do mais, a estrutura da sociedade civil e do Estado liberal não criam condições para a igualdade no voto, na participação e no controle da agenda de tomada de decisões, se tornando obstáculos para a paridade política (HELD, 1987). A teoria liberal se exime de pensar as diferenças entre interesses – porque os pressupõem como dados ou os iguala à noção de preferências – e de como eles afetam o processo representativo. Dessa forma, as bases sobre as quais a representação liberal está ancorada, a autorização, a estrutura de monopólio territorial e a igualdade matemática, são desafiadas, com a busca de formas de trazer o representado para a ação do representante, considerando todos, de uma maneira não apenas imparcial, mas também a partir de suas diferenças.

1.3 A introdução da responsividade ao debate político

Na obra “*The concept of representation*”, Pitkin (1967) foca na responsividade para lidar com a questão do mandato e da pluralidade de interesses, pontos que não foram alvos de uma análise crítica pelos teóricos apontados anteriormente. Assim, enquanto a teoria liberal focou apenas na representação ligada às preferências dadas no

voto, Pitkin abriu as portas para pensar a responsividade, ao retomar o debate sobre os diferentes modos de representar. De tal modo, Pitkin (1967) distingue quatro visões da representação: simbólica, descritiva, substantiva e formalista a qual engloba a visão da autorização e da *accountability*.

Os símbolos são dados como capazes de representar algo que não está presente de fato. O representante é um símbolo que age como um receptáculo das ações do povo e não se assemelha a ele. Nessa concepção o representante está substituindo alguma coisa, mas não é igual ou se assemelha ao que representa, não faz alegações sobre o que simboliza, mas às vezes pode compartilhar algumas características.

A ideia da representação simbólica é baseada no fato de que o representado deve acreditar no símbolo. Ela “[...] se funda em um “estado de mente” de satisfação ou crença dos governados na pessoa do líder e, nela se efetuam a identificação e o alinhamento de vontades entre governante e governado. O representante é ativo como produtor de símbolos [...]” (LOUREIRO, 2009, p. 69). Portanto, a representação se torna uma estrutura da mente e procuramos as causas que a explicam e não as razões que a justificam.

Pitkin (1967) considera que essa ideia de representação acaba sendo distorcida por requerer que se trabalhe a mente dos representados, se tornando uma relação de poder. De tal modo, não pode ser considerada representação, por não ter relação com um reflexo da vontade popular e podendo se transformar em uma teoria fascista da representação²².

Outra visão de representação surge, tendo como preocupação central a composição adequada da assembleia²³. Na representação descritiva, um corpo representativo deve ter uma correspondência exata ou semelhante com aqueles que este corpo representa, refletindo as suas características sem distorção, fazendo presente o cidadão que está ausente.

Uma concepção dessa imagem de representação afirma que um organismo representativo deve parecer uma cópia do organismo social em que se insere, de modo que deve conter membros dos grupos sociais óbvios na proporção em que eles são encontrados na sociedade em geral (YOUNG, 2000, p. 171).

²² Essas críticas à representação simbólica são elaboradas nos mesmos termos rejeitados na discussão sobre representação descritiva (LOUREIRO, 2009).

²³ Segundo Pitkin (1967), este ponto de vista é mais claramente desenvolvido pelos teóricos da representação proporcional, que possuem como princípio a busca de uma assembleia que reflita as várias divisões do eleitorado.

Segundo Pitkin (1979, p. 15), na representação descritiva, “O que distingue uma legislatura representativa de outro grupo qualquer de pessoas é sua correspondência precisa, de parte a parte, com a maioria da população pela qual ela é responsável”. Portanto, o que importa são as características dos representantes, quem eles são, criando uma correspondência, um mapa preciso da nação, já que a casa legislativa deve formar um microcosmo da sociedade.

Diferencia-se da representação formalista, por defender que os representantes “*standing for*” por alguém ausente através de alguma correspondência de características. Com isso, “[...] o que parece importante é menos o que o legislador faz do que como ele é composto” (PITKIN, 1967, p. 61)²⁴. A representação verdadeira requer que a composição da legislatura corresponda precisamente com toda a nação, para que seja realmente um organismo representativo. O que qualifica um homem para ser representante é a sua representatividade, não o que faz, mas como parece ser. Com isso, a voz do representante deve ser fiel aos interesses dos seus representados.

Contudo, Pitkin (1967) critica o zelo dos defensores da representação descritiva, pela composição do legislativo, deixando de lado a importância da atividade parlamentar. Quando os representantes são ligados à representação simbólica ou descritiva, eles são vistos como objetos inanimados e não é considerada a sua atividade como representante, já que o que importa é como ou o que eles são. O que os representantes farão depois não se discute, não pensando a representação como atividade e sim como uma forma de substituir.

Segundo a autora, a promessa de correspondência é impossível de se realizar e as normas de representação da sociedade podem demandar diferenças especiais ao invés de identidade, apontando que, nas democracias modernas, os representantes têm sido escolhidos por serem de classe superior. Além do mais, o grau de precisão não garante, de forma automática, o grau de similaridade da ação.

Nessa dimensão, não haveria responsividade ou a preocupação com a ação do representante. De tal modo, não faz sentido falar sobre suas obrigações e suas ações, fundamentos importantes para Pitkin (1967), pois são eles que garantem o governo representativo. Portanto, a visão substantiva – o que ele faz – é o que melhor define a representação.

²⁴ Tradução livre do inglês: “[...] *what seems important is less what the legislature does than how it is composed*” (PITKIN, 1967, p. 61).

Teóricas feministas, em especial Phillips (1995), rebatem a crítica feita por Pitkin à representação descritiva, mostrando que a composição do parlamento e a ação do representante não estão separadas. Preocupados com a pouca presença dos grupos historicamente excluídos, mostram que a presença desses grupos, no campo político, pode levar à promoção dos interesses dos mesmos. Com isso, a composição parlamentar não está dissociada da representação como atividade. Este é um ponto que será explorado mais profundamente no próximo capítulo.

Na concepção formalista, a relação entre representantes e representados é mais importante. Esta relação tem como foco a autorização dos cidadãos, para que os representantes ajam em seu nome, e a prestação de contas que o representante deve fazer de seus atos, a *accountability*. A representação, então, está ligada à necessidade de os representantes fazerem a vontade dos representados, prestando contas de tudo, o que enfatiza a correspondência entre as ações dos representantes e os desejos dos representados. Portanto,

Na visão formalista, inclui-se tanto a representação por autorização prévia, originária de Hobbes (para quem o representante é aquele que recebeu uma autorização para agir por outro) quanto a representação por responsabilização a *posteriori* (originária do pensamento liberal), na qual a essência da representação é a *accountability* ou responsividade do representante (LOUREIRO, 2009, p. 67).

Teóricos da autorização, como Hobbes, argumentam que o representante não tem obrigações especiais para agir como tal, ele é livre para fazer o que lhe agrada, enquanto que as consequências dos seus atos caem sobre os representados. Isso é, segundo Pitkin (1967), uma visão desviada a favor do representante. Essa definição é essencialmente formalística, concebendo-a em termos de arranjos formais os quais iniciam com a concessão de autorização para agir. O formalismo de Hobbes foca-se apenas no modo como o representante é autorizado, sem considerar se ele protege os interesses ou é responsivo ao povo. Além do mais, a autorização é, segundo Pitkin (1967), apenas uma das mais diversas maneiras de se ver a representação.

A formalidade da autorização pode ser demonstrada mais claramente considerando uma visão que, apesar de ser diametralmente oposta à autorização, é, segundo Pitkin (1967), igualmente formal e vazia de conteúdo substantivo. Esta visão define a representação em termos de *accountability*.

Os teóricos da *accountability* buscam mostrar que a verdadeira representação está na capacidade de resposta ao representado e na atenção às suas necessidades e desejos. Eles veem na *accountability* o caminho para se alcançar esses objetivos, sendo a essência da representação (Ibid).

Nesta visão, o representante é alguém que deve responder pelas suas ações, prestar contas àqueles aos quais ele representa. Assim sendo, ser um representante significa ter novas e especiais obrigações. Enquanto que, para a visão autorizativa, o representante é livre da responsabilidade das suas ações, ele representa porque foi eleito. Isto é,

Onde um grupo define um representante como alguém que tem que ser eleito (autorizado), o outro o define como alguém que deve ser sujeito à eleição (prestar contas). Onde um vê representação como iniciando, de certa maneira, o outro a vê como finalizando, de certa maneira. Nenhum dos modelos pode nos dizer nada sobre o que acontece durante a representação, como um representante deveria agir ou o que esperado que ele faça, como dizer se ele tem representado bem ou mal (Ibid, p. 58).²⁵

Entretanto, Pitkin (1967) argumenta que a *accountability* privilegia a atuação para o interesse ou benefício do representado, que compreende apenas um dos polos da atividade representativa. A autora acaba apresentando uma leitura enviesada do processo, pois afirma que os defensores desse modelo querem um mandato imperativo, não captando o que ocorre durante a representação e, por isso, seria um modelo insatisfatório. É necessário, para Pitkin, saber se o agente representa bem ou mal, não apenas se ele representa. Por isso, defende a concepção substantiva que indica o que o representante faz e o que ele é – *acting for* e *standing for* (LOUREIRO, 2009).

Para Pitkin (1967), ao manter a discussão sobre a dualidade dos mandatos, acaba-se privilegiando apenas um dos polos da representação, ofuscando o significado e a complexidade da atividade representativa, uma vez que a ação do representante oscila entre as duas. De tal modo, o representante deve fazer avaliações de forma independente, considerando o que os seus eleitores desejam. Como afirma (1967, p. 154),

²⁵ Tradução livre do inglês: “Where the one group defines a representative as someone who has been elected (authorized), the other defines him as someone who will be subject to election (held to account). Where the one sees representation as initiated in a certain way, the other sees it as terminated in a certain way. Neither can tell us anything about what goes on during representation, how a representative ought to act or what he is expected to do, how to tell whether he has represented well or badly” (PITKIN, 1967, p. 58).

O significado aparentemente paradoxal da representação é perpetuado em nossos requisitos para a atividade de representar: o representado deve estar presente e não estar presente. O representante deve realmente agir, ser independente; ainda o representado deve estar, em algum sentido, agindo através dele. Portanto, não deve haver nenhum conflito persistente entre eles.²⁶

Assim, a autora define a representação como um “[...] contínuo entre um ‘*take care of*’ que de forma completa não é representação, e um ‘*delivering their vote*’ tão passivo que é, no máximo, uma posição descritiva de ‘se colocar por’” (Ibid, p.214)²⁷. Deve haver um meio termo – autonomia do representante e do representado,

Os representantes devem agir de forma a salvaguardar a capacidade dos representados para autorizar e manter seus representantes responsáveis perante si e salvaguardar a capacidade dos representantes de agir independentemente dos desejos dos representados (LOUREIRO, 2009, p.69).

O ato de representação implica um desempenho ativo em relação às necessidades e desejos dos representados. Pitkin valoriza a autonomia do representante e destaca a sua importância para a representação. Dado que as preferências dos cidadãos podem ser incoerentes, mutáveis ou estarem em conflito com os seus verdadeiros interesses, o interesse da nação ou a igualdade e a proteção dos direitos das minorias, é a responsabilidade de o representante julgar esses potenciais conflitos e levar em consideração os constrangimentos práticos como orçamento e coalizões políticas (SEVERS, 2010). Miguel (2005) aponta, porém, que a *accountability* não funciona plenamente já que os representados não possuem mecanismos para supervisionar seus representantes, uma vez que as questões públicas são complexas, devido ao pouco incentivo à especialização política e também ao controle da agenda. Além disso, a quantidade de questões que os representantes devem decidir são múltiplas, exigindo múltiplas prestações de contas. Com isso a população não possui o controle da agenda pública e alguns grupos acabam dominando os temas que serão deliberados.

²⁶ Tradução livre do inglês: “*The seemingly paradoxical meaning of representation is perpetuated in our requirements for the activity of representing: the represented must be both present and not present. The representative must really act, be independent; yet the represented must be in some sense acting through him. Hence there must be no serious persistent conflict between them*” (PITKIN, 1967, p. 154).

²⁷ Tradução livre do inglês: “[...] continuum between a “*taking care of*” so complete that it is no longer representation, and a “*delivering their vote*” so passive that it is at most a descriptive ‘standing for’” (PITKIN, 1967, p. 214).

Ademais, ao retomar a discussão sobre mandato-independência em obra posterior, Pitkin abandona a defesa da representação, afirmando que a dignidade da política só se afirma na democracia direta (LOUREIRO, 2009).

De tal modo, devido aos problemas e vantagens apresentadas pelas concepções formalistas (autorização e *accountability*), Pitkin (1967) apresenta o modelo de representação substantiva, no qual o representante oscila entre o mandato imperativo e independente.

Para que o conceito de representação seja adequado, Pitkin propõe que ele deva ser pensado como atividade e que se refira à substância do que é feito. A atividade da representação deve ser definida em termos do que o representante faz e como ele faz. Assim, Pitkin constrói o conceito de representação como uma atividade do representante, que tem como objetivo atuar substantivamente no interesse do representado, de modo responsivo a ele. Por conseguinte, a responsividade assume um lugar importante em Pitkin, após a consideração de todas as definições de representação. Não sendo apenas uma consequência do cálculo racional para a vitória eleitoral, recuperando o termo que foi relegado pelos teóricos elitistas – para quem a democracia era definida pelo método e não pelo o que o representante faz (DISCH, 2012; ALMEIDA, 2015).

A responsividade é uma medida complacente da representação democrática, mantendo o foco da análise na relação entre legislador e constituinte. Essa relação entre autor e ator, deve envolver mais do que o poder de seleção do governante. Nas palavras da própria autora, “Um autor não é apenas alguém com autoridade, quem pode autorizar; ele é também aquele que escreve ou compõe ou origina algo – quem controla seu desenvolvimento ou resultado ou forma final” (Ibid, p. 28). Duas dimensões são essenciais: a reciprocidade da relação entre representante e representado e a exigência de que o representado esteja de alguma forma presente (LOUREIRO, 2009).

Esta presença é algo que precisa ser construída pela ação do representante, uma vez que a representação existe quando as pessoas se tornam presentes na ação governamental. A representação é definida como tornar presente o ausente de uma maneira não literal. O representado está presente nas ações do seu governante, de forma complexa, apontando a dimensão construtivista e mais radical do conceito de representação. Mesmo sendo atividade, é uma atividade de criação de algo que não existe, o representado não está dado. A unidade nacional não é pressuposta pela representação, ela é continuamente recriada pelos representantes, os interesses não

preexistem à relação representativa, mas são construídos durante o processo, antecipando os estudos atuais que apresentam uma visão construtivista (SAWARD, 2010; DISCH, 2012).

Segundo Disch (2012), as qualificações e hesitações desse conceito o tornaram inadequado para testes empíricos, uma vez que não é possível definir quando o representado está presente. Por um lado, ao recusar que os representados estão dados, Pitkin (1967) também nega que eles podem ser criados por elites. Por outro, ao operacionalizar o conceito de responsividade, como a ação do representante que é responsiva aos interesses do representado, Pitkin retoma uma ideia de interesses como dados, sem pensar na forma em que ele é construído. Para Disch (2012), se os interesses dos representados não são dados previamente ao processo representativo, então a responsividade – lida desta maneira unidirecional: dos interesses do representado ao representante – não pode ser um bom indicador de representação democrática. O eleitorado pode estar mal informado, com isso as elites podem manipular e escolher as preferências dos representados. Para a autora, o problema não é olhar a congruência entre preferências dos eleitores e políticas – forma em que a literatura clássica sobre responsividade tem trabalhado esta questão – porque ela nunca ocorrerá, mas olhar o quanto o sistema produz um viés em favor de alguns interesses e em desfavor de outros, não mobilizando igualmente os representados. As deficiências da representação não são entendidas a partir das discrepâncias entre as preferências e as políticas públicas, mas dos processos eleitorais que privilegiam alguns interesses enquanto desfavorecem outros.

As teorias descritivas, que serão abordadas no próximo capítulo, também passaram a pensar nesta dimensão construtiva da representação e quais os fatores que contribuem ou não na construção deste representado, no caso as minorias. As pesquisas iniciais sobre descrição trabalhavam com a ideia de olhar o representante e ver se o representado estava presente. Contudo, essa abordagem também apresenta os seus limites, que serão mostrados.

Pitkin, ao chegar ao conceito de responsividade, acaba apontando para a necessidade da representação de uma realidade prévia, reconhecendo ao mesmo tempo o aspecto transformador da representação e o papel ativo do representante. O conceito de responsividade aos interesses do representado volta a uma concepção unidirecional, do representado para o representante, processo construído que não tem a ver só com

identidade. Contudo, não é esta visão de responsividade que fica na teoria política, mas aquela que a mensura por congruência.

A autora apresenta a responsividade quase triunfantemente, deixando espaço para que o representante seja independente, “[...] incompatível [...] com a manipulação ou coerção do público” (PITKIN, 1967, p. 233)²⁸. É precisamente nesse ponto que Pitkin se depara com um problema. A autora afirma que o representado deve ser de alguma forma anterior e o representante deve ser receptivo a ele, não o contrário. Essa é uma tensão pouco trabalhada e acaba não sendo resolvida pela autora (DISCH, 2012).

Ao operacionalizar a responsividade a partir do governo representativo, a autora volta a atenção na sua institucionalização, atrelando o ideal da representação às instituições do governo representativo, deixando para trás os diferentes modos de representar e a visão mais relacional da representação. Pitkin (1967) preocupa-se com o mecanismo eleitoral e se as eleições são livres e genuínas, pois acredita que esse mecanismo é necessário para garantir a responsividade. O governo representativo acaba ganhando uma dimensão central para a representação, já que os representantes devem atuar em ambientes institucionalizados. A representação política se reduz a um papel instrumental, podendo ser resumida ao mecanismo eleitoral e à *accountability* (VIEIRA e RUNCIMAN, 2008).

A *accountability* serve como um fluxo de informações nessa relação e a eleição, o canal essencial da responsividade (ALMEIDA, 2015; MARQUES, 2012). O conteúdo da representação apresenta grande importância, ou seja, é necessário que o representante baseie as suas ações, no parlamento, a partir dos interesses dos representados – *acting for* – não importando se essas correspondam as suas vontades. O representante é um agente de sua localidade e um governador da nação. Ele deve perseguir o interesse local e nacional, porque ele é um representante e seu trabalho como tal é governar a nação. Mesmo sendo difícil, essa tarefa não é impossível, segundo a autora.

Diversas críticas recaem sobre os argumentos presentes nas obras de Pitkin, as quais se intensificam na medida em que a autora avança na sua análise sobre a representação. Apesar de Pitkin retomar a pluralidade dos modos de representar, sua teoria acaba apostando no modelo institucionalizado, ao afirmar que ao tratar de representação política, ela está falando de indivíduos agindo em um sistema representativo institucionalizado e essas ações constituem representação. A

²⁸ Tradução livre do inglês: “[...] incompatible [...] with manipulation or coercion of the public” (PITKIN, 1967, p.233).

representação passa a ser definida como um arranjo público institucionalizado e emerge da estrutura do sistema. Desde que ele esteja bem desenhado, os atos do governo serão democraticamente representativos (DISCH, 2012, p. 603).

Ainda, ela se esforça para combinar uma visão dinâmica da representação com a preocupação normativa com a qualidade da representação – a responsividade. A definição da autora sobre representação enfatiza os aspectos performativos da representação e os atos criativos são incluídos. Porém, sua visão sobre responsividade é ligada ao entendimento de que o representado está dado e é anterior ao processo de representação (SEVERS, 2010), como já apontado acima.

Ao conceituar a representação, a partir da responsividade, é preciso considerar a sua complexidade e a complexidade da relação entre representantes e representados (ALMEIDA, 2015, p. 93). A responsividade é um termo que pode levar ao desconhecimento devido a sua aparente familiaridade. Segundo Eulau e Karps (1977), o modelo de responsividade em Pitkin não diz nada sobre como o mesmo pode ser determinado e medido, deixando vago o seu conteúdo e alvo. Isso permitiu com que os estudiosos, tirando o termo do contexto do argumento do trabalho de Pitkin, interpretassem a responsividade da forma como lhes aprouvessem, como será visto a seguir.

1.4 A visão institucionalizada da responsividade

A visão mais institucionalizada da responsividade, nos moldes de Pitkin (1967), ganha apoio entre alguns autores que acreditam que a mesma dependerá da capacidade institucional do legislativo, do instrumento que dá ao representante o potencial de exercer influência e desempenhar as suas responsabilidades. Acrescentam que o processo legislativo e procedimentos do jogo democrático induzem os legisladores a serem responsivos. O arranjo institucional produz incentivos – principalmente no comportamento dos atores políticos, para o funcionamento da representação. Por conseguinte, as eleições se tornam o principal meio de se mensurar a responsividade, percebendo se, com elas, os parlamentares refletem a visão dos seus eleitores (SHENGA, 2007; AZEVEDO e ANASTASIA, 2002; LAX e PHILLIPS, 2011).

Entretanto, segundo Beetham (2011), está se tornando mais difícil a *accountability*²⁹ no legislativo, mais do que no executivo. Com a terceirização de serviços governamentais e o desenvolvimento de uma cultura de consumo, as queixas e os procedimentos de reparação tornaram-se tanto mais específicos e altamente profissionalizados. Os parlamentos estão sendo colocados de lado no processo governamental e os seus membros são tidos em baixa consideração pela opinião pública, se afastando da população. Segundo ao autor, ao se referir à proteção dos direitos dos cidadãos, os parlamentos parecem assumir a lógica dos executivos e não dos cidadãos. Além do mais, estão associados a aspectos do processo político desprezados, como os partidos políticos e a política monetária, levando à erosão das funções representativas e de prestação de contas que dariam aos parlamentos visibilidade e apoio público.

Porém, a qualidade da democracia passa a ser frequentemente vinculada à responsividade, uma das métricas pela qual se pode mensurar a qualidade desse sistema³⁰ (SAWARD, 2010; GILENS, 2005; KRISTINSSON, 2005; SEVERS, 2010; SHENGA, 2007; AZEVEDO e ANASTASIA, 2002; RENNÓ et al., 2011), podendo ser considerada como a sua característica central (DAHL, 1997), mecanismo através do qual os cidadãos podem exercer controle sobre o governo entre as eleições (PITKIN, 1967; DAHL, 1997; MANSBRIDGE, 2003; DOVI, 2012).

Para Dahl (1997), um sistema político é democrático quando o mesmo é inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo aos seus cidadãos.

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Não pretendo levar em consideração aqui outras características que poderiam ser necessárias para um sistema ser estritamente democrático. Neste livro, gostaria de reservar o termo “*democracia*” para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser

²⁹ Ao falar em *accountability*, Beetham (2011) se refere ao atendimento das demandas da população, o que de certa forma se relaciona com responsividade discutida nesse trabalho.

³⁰ Diamond e Morlino (2005 *apud* LAUTH, 2013) ao realizarem uma síntese das diversas visões sobre a democracia, apresentam oito dimensões relacionadas a ela, sendo: o respeito à legalidade, *accountability* vertical e horizontal, participação, competência, responsividade, liberdade e igualdade. Todas essas dimensões devem, segundo os autores, ser consideradas para se avaliar a qualidade da democracia, não se restringindo apenas a responsividade como único critério. Essas dimensões estão ligadas de tal forma que é difícil determinar os limites entre elas. Com isso, elas não precisam ser concebidas separadamente e podem se sobrepuser. Dessa forma, a responsividade pode ser utilizada separadamente ou em conjunto com esses outros conceitos. Contudo, ela acaba sendo o único utilizado por esses autores para a análise da dimensão de resultado da democracia.

inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos (Ibid, p.1).

O autor acrescenta que, para ser responsivo, o sistema democrático deve garantir que todos os cidadãos sejam politicamente iguais, para que possam formular, legitimamente, as suas preferências. Além disso, deve ser garantido que essas preferências sejam expressas livremente e, ainda, serem consideradas de forma igual em relação às outras.

Ao se considerar a democracia tendo como base a soberania popular, o autogoverno individual, as ações do governo devem fazer referência às preferências dos cidadãos, apresentando a noção de responsividade. As decisões democráticas devem considerar as preferências dos cidadãos, sendo expressas no resultado do sistema político. Sendo que, “Quanto mais forte se observam as preferências dos cidadãos, mais se pode falar de uma democracia” (LAUTH, 2013, p. 128)³¹, uma vez que os estudos empíricos sobre responsividade focam na ideia de que os cidadãos dão valor a um sistema político que é aberto aos seus desejos e demandas (KÖLLN et al., 2013). A democracia é vista, então, como um sistema de governo onde os cidadãos exercem certa medida de controle sobre as políticas públicas. Dessa forma, a responsividade pode ser definida como um processo interativo ao invés de ser visto como um resultado fixo (KÖLLN et al., 2013). Essa visão da representação como um processo de comunicação contínuo já é presente em Pitkin (1967), para quem deve haver uma constante condição de responsividade, de potencial de resposta.

O problema se encontra, segundo Kristinsson (2005), em achar um indicador útil de responsividade³². Há uma variedade de caminhos que possibilitam a sua análise, dentre eles é possível citar: a utilização do nível de satisfação da população (KRISTINSSON, 2005), a percepção dos cidadãos da realização dos serviços públicos (ANDREWS e WALLE, 2012), análises que ligam as preferências do público e as decisões do governo, a correlação entre ideologia e políticas (LAX e PHILLIPS, 2011), a confiança nas instituições e dados de participação em eleições (HAGOPIAN, 1996 *apud* RENNÓ et al., 2011).

³¹ Apesar de considera a responsividade como uma medida da democracia, Lauth (2013), não a considera como um critério decisivo por considerar que a conexão da vontade do eleitor não pode ser definitiva para definir a democracia.

³² Existe um debate em torno das diferenças em utilizar avaliações objetivas ou subjetivas ou entre dados gerados pela agência ou pelos cidadãos e entre o conteúdo e fatores metodológicos que determinam essas percepções (ANDREWS e WALLE, 2012).

Pode-se afirmar, então, que existem distintas formas de análise e mensuração, sendo divididas em dois caminhos metodológicos: “(i) as análises entre a ação governamental e sua percepção por parte dos governados, determinando-se o quanto estes julgam essas ações responsivas às suas expectativas; e (ii) os testes de congruência entre preferências e ação governamental” (CLEMENTE, 2016, p. 40). O primeiro foca na percepção dos cidadãos na relação entre as suas demandas e o que é realizado pelos representantes. Acredita-se que os governos serão aprovados pelos cidadãos caso eles respondam a essas demandas. Questiona-se, entretanto, a objetividade na percepção, pelos cidadãos, da responsividade dos seus governantes. Uma vez que, os indivíduos podem não perceber se a política adotada irá produzir os resultados que eles esperam, além disso, a cobertura realizada pela mídia pode influenciar na opinião da população e ao não ter todas as suas demandas atendidas, um determinado grupo poderá criticar, de forma mais contundente, o governo (DIAMOND e MORLINO, 2005 *apud* LAUTH, 2013).

Assim, as pesquisas que buscam determinar a responsividade podem acabar mensurando outra qualidade democrática, como a participação ou a *accountability*. Além disso, há o risco de viés, uma vez que os cidadãos, cujos partidos estão no governo, tendem a considerar o governo mais responsivo.

Ao equivalerem preferências a interesses e às escolhas – principalmente pelo fato desse último ser mais fácil de ser identificado – acabam incidindo em outro problema. Segundo Miguel (2011, p. 30-31), a escolha é fruto da interação de preferências com contextos e não dizem muito sobre as motivações dos agentes, assim uma escolha não pode ser um índice de uma preferência. Preferência, segundo o autor, pode ser entendida “[...] como a predileção por alguma situação ou estado, que leva ao interesse em determinadas medidas e a escolhas em situações concretas” (p. 31).

Os testes de congruência são utilizados como outra abordagem metodológica para a mensuração da responsividade, sendo a metodologia mais empregada pelas pesquisas da área. A congruência é usada para captar as relações estáticas entre as reivindicações que encontram espaço no parlamento e os dados sobre os interesses, questões ou resultados de pesquisa sobre os quais a sociedade civil ou partidos se mobilizam. Desta forma, quanto maior a congruência, maior a responsividade (SEVERS, 2010). Para avaliar o potencial da responsividade, a análise da congruência precisa levar em conta as relações multidirecionais entre aqueles que reivindicam e o processo de “*reading back*”. O que remete à representação antecipatória, ilustrada por

Mansbridge (2003), na qual o representante foca no que ele acha que seus representados irão aprovar na próxima eleição (SEVERS, 2010).

Não obstante, é necessária uma prudência ao inferir a responsividade a partir de padrões de congruência (Ibid). Há o alerta para o fato de que a responsividade e a congruência não podem ser consideradas como sinônimos. Isso se dá pelo fato de que, na prática, há a dificuldade de se atender a todas as preferências dos cidadãos, por serem muito divergentes ou impraticáveis financeiramente (CLEMENTE, 2016).

Entretanto, os estudos sobre responsividade acabaram se restringindo a uma medida de congruência entre as ações do representante e os desejos do representado. Miller e Stokes foram um dos primeiros autores a considerá-la dessa maneira, tornando-se o paradigma empírico da época (EULAU e KARPS, 1977; DISCH, 2012). Assim como ocorrido com Pitkin (1967), seus argumentos foram utilizados por outros pesquisadores que os apropriaram de forma incorreta. Miller e Stokes enfatizaram que a congruência não tem valor na ausência de condições institucionais específicas que caracterizaria a influência dos cidadãos. Esse modelo foi aplicado de forma redutora, considerando a responsividade como uma relação entre decisões legislativas e congruência (DISCH, 2012, p. 602). A responsividade era a chave do argumento, contudo tratou-se “[...] o interesse como exógeno ao conflito político, e a responsividade como um índice direto do controle dos cidadãos sobre o processo representativo” (Ibid, p. 603)³³. Para que essa congruência fosse possível, os representantes deveriam ter a mesma opinião que os representados. Assim, ao agir de acordo com suas convicções, as ações dos parlamentares corresponderiam ao que os cidadãos almejavam (EULAU e KARPS, 1977).

Eulau e Karps (1977), em uma crítica do que eles consideravam uma simplificação excessiva do paradigma da congruência, unida a uma interpretação errônea³⁴ do texto da Pitkin, observaram que a mera constatação de similaridade ou congruência entre os votos de um legislador e as preferências políticas de seu eleitorado não prova nada sobre a “direção da responsividade”. Esses autores apontam que existem diversos problemas com o modelo de representação baseado na operacionalização de

³³ Tradução livre do inglês: “[...] *interest as exogenous to political conflict, and responsiveness as a straightforward index of citizens’ control over the representative process*” (DISCH, 2012, p. 603).

³⁴ Uma vez que a mesma deixou o termo indefinido, não especificando o conteúdo ou objetivo da responsividade. Assim, um modelo de representação desenhado do representado para o representante não captura o significado de responsividade no sentido de Pitkin. Ainda, se os interesses não estão previamente formados, a responsividade não é boa medida para a representação democrática (DISCH, 2012).

congruência. O problema se encontra no fato de que a congruência não é uma condição satisfatória nem suficiente da responsividade (SEVERS, 2010). Para Lax e Phillips (2011), responsividade e congruência são formas de representação política, mas elas capturam diferentes dimensões de performance democrática. Eles entendem a responsividade como “[...] uma correlação positiva entre opinião e política; por congruência, [...] que a política realmente corresponde à opinião da maioria” (Ibid, p. 1-2).³⁵ Assim, é possível ter responsividade significativa sem ter congruência.

A responsividade, entendida na sua forma restrita como congruência e preferências dadas, apresenta alguns limites para a sua concretização. Diamond e Morlino (2005 *apud* LAUTH, 2013) apontam que os eleitos não buscam conhecer as demandas da população, não possuem governabilidade sobre todas as preferências e não têm recursos suficientes para responder todas as demandas. Ainda, é possível que existam divergências nas preferências dos cidadãos. Essas preferências podem ser muito díspares, tendo-se dificuldades de integração, sendo difícil de serem satisfeitas.

A sociedade é complexa e uma variedade de temas está presente na agenda de tomada de decisões (LAUTH, 2013). Isso revela outra questão que é o fato de que nem todos os interesses têm igual oportunidade de serem considerados. O partido vitorioso representa a oferta menos “ruim”, as elites minam a responsividade e impedem as oportunidades de mudança. Além disso, essas demandas são instáveis, os interesses “[...] são modificados, formados e até criados através do processo político em si” (Ibid, p. 129).

Para solucionar esse problema Powell Jr. (2003 *apud* CLEMENTE, 2016) aponta que o governo deve ser responsivo àquelas demandas expressas pela maioria. Entretanto, outro problema vem à tona: a dificuldade de se determinar o que deseja a maioria. Interpretar as preferências dos cidadãos para que se possa transformá-las em políticas públicas não é uma tarefa fácil. A isso, está vinculada a questão entre os resultados de uma política (*policy outputs*) e os impactos da mesma (*policy outcomes*). Além do mais, existe a dicotomia entre as preferências de longo prazo e as preferências de curto prazo, sendo difícil determinar a responsividade quando o governo decide focar a sua atuação em um desses dois *inputs*.

RENNÓ et al. (2011) apontam outros problemas que podem surgir com a busca de uma responsividade perfeita. Dentre eles estão a ineficiência administrativa e a

³⁵ Tradução livre do inglês: “[...] a positive correlation between opinion and policy; by congruence, [...] that the policy actually matches majority opinion” (LAX e PHILLIPS, 2011, p. 1-2).

irresponsabilidade fiscal. Posto que, nenhum sistema político possui recursos infinitos para responder a todas as demandas, não podendo ser completamente responsivos. Outro problema reside no fato de que não há um consenso sobre quando seria o melhor momento para avaliar a responsividade de uma determinada política. O dia das eleições, onde os cidadãos expressam as suas demandas, pode ser considerado como o melhor momento para isso. Contudo, as decisões tomadas nesse momento têm se modificado significativamente (LAUTH, 2013).

Indo além dos problemas de mensuração, Lauth (2013) aponta que a perda de responsividade é inerente à representação, uma vez que encontrar uma oferta semelhante às preferências do eleitor, em meios aos candidatos e partidos na eleição, é uma exceção.

A perda nesta transferência de preferências é ainda maior quanto mais individualmente é estruturada uma sociedade. Porque com a individualização os valores que formam identidades coletivas perdem significado; anteriormente, dentro das classes e ambientes estruturados por clivagens sociais, tais grupos tornaram possível uma transferência de preferências mais claras a esses partidos organizados ao longo destas linhas de conflito (LIPSET e ROKKAN, 1967 *apud* LAUTH, 2013, p. 129).

Lauth (2013) acredita que os problemas relacionados com a responsividade podem ser reduzidos pela periodicidade das eleições. Não obstante, para Eulau e Karps (1977), os cidadãos não podem ser considerados uma fonte significativa de demanda política ou orientação para o que está sendo decidido, já que lhes falta a informação necessária para que suas escolhas políticas sejam comunicadas a seus representantes. Bem como, a teoria não pode ignorar a assimetria no relacionamento representativo. Há um *status* diferenciado entre representante e representado, no qual o primeiro dá a direção do relacionamento. Devido à diferença no *status* entre eles, é difícil a ocorrência da correspondência entre políticas e preferências dos cidadãos.

Contudo, de acordo com Almeida (2015, p. 95), é importante

[...] ir além da dimensão elitista apresentada por Eulau e Karps (1977), para o qual o representado é incapaz de apresentar demandas políticas ou orientações sobre a tomada de decisão, e incorporar a importância do relacionamento democrático e da capacidade de julgamento das ações dos representantes, bem como outros momentos de controle e interação.

Este capítulo abordou sobre a forma como indivíduos ou representados são pensados no relacionamento representativo e o que deveria ser representado. Mostrou que para a tradição liberal era o interesse da maioria que deveria ser representado e, dessa forma, todos seriam considerados no processo de representação. Tendo as eleições como garantia que o representante agiria de acordo com o verdadeiro interesse do representado. Apresenta, assim, uma visão abstrata dos interesses da nação, sem atenção a quem o representante é, não considerando as diferenças entre os interesses, porque além de pressupô-los como dados, não possui a capacidade de informar sobre as verdadeiras preferências do eleitorado. Reduzindo, como apontado anteriormente, a relação democrática ao indivíduo e à distância entre eleitor e eleito, não tendo como foco a garantia da responsividade em relação às demandas vindas da sociedade.

Enquanto essa teoria focava nas preferências dadas a partir dos votos, Pitkin (1967) foca na responsividade para lidar com a pluralidade de interesses. Ao discutir sobre responsividade, trata-a como uma concepção unidirecional – do representado ao representante. Porém, essa visão de responsividade é ligada ao entendimento de que o representado está dado, o que aponta para problemas como foi colocado por Dish (2012) acima.

Essa visão institucionalizada da responsividade, nos moldes de Pitkin (1967), é apropriada pela teoria política, relacionando responsividade com medida de congruência entre os resultados eleitorais e as demandas da sociedade. A responsividade é a forma a qual a teoria da representação lidou com o problema de incluir todos na representação, contudo, como apresentada na última seção, é uma medida de qualidade da representação que apresenta muitos problemas de operacionalização e que desconsidera as complexidades do processo de construção das preferências e interesses dos representados. Ao limitar as preferências dos cidadãos ao momento do voto, tomando-as como dadas, estas pesquisas acabam abandonando o aspecto criativo da representação, no que tange à compreensão da forma em que os interesses são construídos e os diferentes indivíduos e grupos são incluídos no processo de representação. Neste trabalho, buscar-se-á partir de uma definição de responsividade que vá além da mensuração de congruência através do voto, tentando incluir o envolvimento e preocupação dos representantes na formulação de políticas para os grupos marginalizados.

Questiona-se, então, qual melhor forma de pensar as minorias, indo além da responsividade eleitoral. O capítulo seguinte aponta um possível caminho para essa

questão. Há uma busca para trazer o representado para a ação do representante, considerando todos, de uma maneira não apenas imparcial, mas também a partir de suas diferenças. A partir de uma visão mais construtivista dos interesses, sem o abandono do representado, voltando o olhar para o relacionamento (MANSBRIDGE, 2003) e também para as condições de mobilização do representado (DISH, 2012). Objetivando, dessa forma, olhar o processo e não apenas os resultados, a questão a se responder é o que faz com que políticas de minorias entrem ou não no legislativo.

2. O QUE A REPRESENTAÇÃO DESCRITIVA ADICIONA PARA A QUESTÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA?

A representação justa vem sendo definida, segundo Williams (1998), tendo como base pressupostos individuais, sendo o slogan “um homem, um voto” o seu principal referencial, considerando que, uma vez que todos os cidadãos tenham oportunidade de influenciar o processo eleitoral, o resultado da eleição é lícito. Isso é, segundo a autora, problemático, uma vez que definir representação justa para os grupos marginalizados apresenta uma série de dificuldades. A diversidade considerada pelos liberais perpassa apenas as diferenças de opiniões, não sendo suficientes para garantir a responsividade dos grupos minoritários (PHILLIPS, 2001).

O procedimentalismo liberal tem sido criticado pela sua tendência de obscurecer a forma como os procedimentos neutros e universais realmente funcionam, reproduzindo a opressão de determinados grupos, principalmente aqueles marginalizados historicamente, sendo a raça, o sexo, a classe, dentre outros, os que mais proporcionam desvantagens para o indivíduo (WILLIAMS, 1998, p.35).

Como apropriadamente observou Dahl, a presença de desigualdades prejudica as possibilidades de contestação pública não apenas em função do acentuado desequilíbrio na distribuição de conhecimento e recursos políticos, como também do eventual surgimento de ressentimentos e frustrações que acabam corroendo a lealdade da população para com a democracia (KINZO, 2004, p. 24).

As premissas liberais de igualdade e liberdade formal por meio da expressão individual no voto vêm sendo desafiadas por autores (YOUNG, 2006; PHILLIPS, 2001, 2009) que advogam a favor da representação descritiva, em busca do rompimento com a premissa liberal de que o indivíduo é o único sujeito político legítimo, revelando as desigualdades sociais que excluem diversos grupos da política. Muda-se, de acordo com Phillips (1998), a percepção de que a boa representação está no compartilhamento de ideias entre representantes e representados, sem considerar a identidade ou características deles. Ao invés disso, defende-se a presença dos grupos excluídos nos espaços de decisão, para que as suas perspectivas sejam incluídas na agenda política (ALMEIDA, 2015).

Essa inclusão dos grupos marginalizados é defendida, pois se acredita que, a presença desses grupos nos espaços de tomada de decisão, possa permitir a inclusão de

temas diferenciados na agenda política e maior responsividade em relação a estes grupos. Assim, aumenta-se a demanda por representação de grupos e da igualdade considerada a partir das características e identidade dos cidadãos, ao contrário da igualdade universal da representação liberal (YOUNG, 2006). Com isso, os grupos excluídos da arena política seriam beneficiados com a aprovação de projetos que contemplariam diretamente as suas vidas, uma vez que interesses surgem de experiências de grupos (PINHEIRO, 2007).

Pauta de movimentos sociais da década de 1960 – que demanda, como ação política, a presença de nos espaços de decisão –, a representação descritiva passa a ser debatida como alternativa para a promoção da responsividade a partir da similitude entre representantes e representados. Conceitos como “representação como relação diferenciada”, “representação como mediação” e “política de presença”, dentre outros, buscam apresentar os problemas enfrentados por determinados grupos de serem representados na política democrática e defendem o aumento da presença de grupos historicamente excluídos desses espaços (DOVI, 2012, p. 34).

Este capítulo é dedicado à ideia de representação descritiva e como a teoria feminista tenta justificar por que ela é importante para a democracia, melhorando-a em relação à representação clássica liberal, ao introduzir a representação de grupos. Inicialmente, é apresentado o que diversos autores entendem por representação descritiva, tendo como foco o que foi apontado por Phillips e Young. Contudo, a noção de que representação justa implica representação proporcional, de acordo com características sociais, não deixa de ser controversa. Levando isso em consideração, serão apresentados alguns problemas e limites decorrentes do debate em torno da política de grupos, como a possibilidade de essencialização das diferenças. Como a relação entre presença de grupos e defesa de interesses de seus pares é contingente e não necessária, é apontado, por fim, os dilemas entre representação descritiva e representação substantiva, mostrando que uma pode não redundar na outra. Revelando os limites da representação descritiva, devido à socialização e uma série de outras questões que estão por trás da pessoa apresentar uma identidade de grupo.

2.1 A presença como um aspecto na representação

A democracia liberal trata a diferença apenas como uma questão de ideias, considerando uma boa representação aquela focada nas preferências e opiniões dos

indivíduos. As características dos representantes não são consideradas e a presença é deixada de lado, pois não importa quem representa a classe de ideias. Contudo, as teóricas feministas acreditavam que, na ausência de seus defensores naturais, os interesses dos excluídos estarão sempre em risco de serem negligenciados e que, quando forem considerados, o serão com olhos bem diferentes daqueles a quem diretamente dizem respeito, reconhecendo que os membros de certos grupos devem estar presentes na representação democrática. A teoria feminista traz a importância do papel das identidades dos representantes e, com isso, a complementaridade entre representação descritiva e eleitoral. Como consequência, a representação descritiva favoreceria a responsividade democrática dos membros dos grupos historicamente desfavorecidos, também entendidos aqui como minorias. Como afirma Mansbridge (1999, p. 644),

Quando os interesses não são cristalizados, a melhor maneira de ter os mais importantes interesses substantivos representados é, muitas vezes, escolher um representante cujas características descritivas correspondam às questões que se espera que surjam. [...] Então, como as questões surgem imprevisivelmente, um eleitor pode esperar que o representante reaja mais ou menos como o eleitor teria feito, com base na semelhança descritiva³⁶.

Os representantes descritivos são aqueles que manifestam o pertencimento a um grupo e espelham as mesmas experiências que os membros desse grupo, assim, compartilham características não apenas visíveis, como a raça ou gênero (MANSBRIDGE, 1999). Vieira e Runciman (2008) possuem interpretação semelhante e definem como *ascriptive attributes*, atributos que são a base para esteriótipos negativos de certas identidades de grupos, usados para atribuir posições de valor na sociedade, de forma que afetam a vida e o *status* dos membros de determinado grupo em relação a outros, gerando relações estruturais de poder e desigualdades, que são claramente relacionadas com categorias de identidade. Essas relações de poder funcionam sobre histórias de vida dos membros do grupo e são capazes de gerar certas experiências comuns e visões compartilhadas sobre aspectos da vida social. A identificação de grupos politicamente relevantes é um relato sobre as fontes de identidade e interesse do grupo e da natureza dos conflitos que possam surgir entre os grupos. Um grupo social é

³⁶ Tradução livre do inglês: “When interests are uncrystallized, the best way to have one's most important substantive interests represented is often to choose a representative whose descriptive characteristics match one's own on the issues one expects to emerge. [...] Then, as issues arise unpredictably, a voter can expect the representative to react more or less the way the voter would have done, on the basis of descriptive similarity” (MANSBRIDGE, 1999, p. 644).

um conjunto de pessoas que possuem posicionamentos semelhantes os quais condicionam suas perspectivas de vida, “Este condicionamento ocorre por causa da forma que ações e interações, condicionando essa posição em uma situação, reforçam as regras e os recursos disponíveis para outras ações e interações envolvendo pessoas nas posições estruturais” (YOUNG, 2000, p. 97)³⁷. Ao estarem localizadas em um mesmo grupo social pressupõe-se que as pessoas possuam os mesmos interesses. Contudo, Young (2000) aponta que os membros de um mesmo grupo podem discordar em relação a um determinado objetivo estratégico³⁸, é daí que a autora chega ao conceito de perspectivas, não sendo equivalente a interesses iguais.

Na representação descritiva, a *accountability* seria compensada pela similaridade entre os representantes e representados, já que, ao serem parecidos com os constituintes, os tomadores de decisão seriam sensíveis às preferências dos primeiros. Mansbridge (1999) argumenta que a representação descritiva se aproxima dos ideais normativos quando reflete a diversidade do interior de determinado grupo.

A representação descritiva proporcional refletiria uma gama ainda maior de opiniões, produzindo uma sensibilidade mais matizada às diferenças dentro [do] grupo. Refletir as diferenças internas de grupo é uma característica particularmente importante na deliberação [...] (MANSBRIDGE, 1999, p. 647)³⁹.

A representação descritiva, segundo Dovi (2012, p. 35-39), significa a representação de grupos historicamente desfavorecidos por aqueles semelhantes a eles ou que possuem experiências compartilhadas. A autora continua afirmando que, uma vez que os grupos privilegiados têm traído os grupos historicamente desfavorecidos, isso leva ao fato de que os cidadãos devem estar atentos às experiências e características dos seus representantes. A representação descritiva garante vantagem aos grupos desfavorecidos em contextos de desconfiança e interesses não cristalizados e em contextos de subordinação histórica e baixa legitimidade.

³⁷ Tradução livre do inglês: “*This conditioning occurs because of the way that actions and interactions conditioning that position in one situation reinforce the rules and resources available for other actions and interactions involving people in the structural positions* (YOUNG, 2000, p. 97).

³⁸ Nas palavras da autora, “Em um nível mais concreto, membros de tais grupos geralmente expressam interesses divergentes e até contraditórios” (YOUNG, 2000, p. 88). Tradução livre do inglês: “*At a more concrete level members of such groups usually express divergent and even contradictory interests*”.

³⁹ Tradução livre do inglês: “*Proportional descriptive representation would undoubtedly reflect an even wider range of views among women, producing a more nuanced sensitivity to differences within that group. Reflecting internal group differences is a particularly important feature in deliberation when issues are uncrystallized and may be taking their first, and possibly defining, shape*” (MANSBRIDGE, 1999, p. 647).

Partindo do sentido mais restrito e usual da responsividade, os cidadãos têm que avaliar se os seus representantes têm implementado políticas públicas em favor deles. Assim, os representantes serão democráticos, segundo Dovi (2012), se eles promoverem políticas em nome dos seus constituintes. Quando o controle ou a informação é assimétrico, o problema para o mandante é certificar-se de que o representante age objetivando promover os seus interesses (MANSBRIDGE, 2003, p. 516).

[...] a maioria das pesquisas empíricas contemporâneas sobre a representação assume que a representação democrática ocorre quando as ações de um representante refletem e respondem às preferências expressas pelos eleitores. De acordo com este modo de pensar, não há nada mais a representar de uma forma democrática do que a responsividade às preferências políticas dos cidadãos democráticos (DOVI, 2012, p. 18)⁴⁰.

Contudo, o modo de representação descritiva acaba não fornecendo mecanismos para avaliar o desempenho e as ações dos representantes, ou seja, avaliar como eles avançam nas políticas públicas voltadas para esses grupos (DOVI, 2012). Os argumentos em favor da representação descritiva apontam que ela pode gerar constrangimentos em relação ao que os representantes devem ser e sobre o que eles devem defender no legislativo, em favor dos seus representados (Ibid, p. 38).

A esperança, segundo Williams (1998), é que a presença dos representantes dos grupos marginalizados produzirá mudanças na dinâmica legislativa. Existem dois motivos para que isso aconteça: primeiro, as perspectivas dos grupos marginalizados podem atingir os representantes dos grupos privilegiados de tal forma que eles possam mudar seu entendimento das questões sociais e revisar sua posição política. Segundo, o aumento no número de representantes desses grupos irá permitir a formação de coalizões, entre os membros dos grupos, para garantir o avanço da agenda política.

Entretanto, como é colocado por Williams (1998), apenas a presença dos representantes dos grupos marginalizados no legislativo não garante que eles serão capazes de promover mudanças políticas que são de interesse dos seus constituintes, também não garante que esses interesses serão bem representados e defendidos.

⁴⁰ Tradução livre do inglês: “*In fact, most contemporary empirical research on representation assumes that democratic representation occurs when a representative’s actions reflect and respond to constituents’ expressed polity preferences. According to this way of thinking, there is nothing more to representing in a democratic fashion than responsiveness to democratic citizens’ polity preferences*” (DOVI, 2012, p. 18).

Contudo, a representação dos grupos sociais desfavorecidos nas esferas de tomada de decisão importa, uma vez que sem a presença dos mesmos, é possível que seus interesses sejam negligenciados e as políticas sejam enviesadas contra eles.

Williams (1998) afirma que, quando os grupos historicamente marginalizados são sub-representados nos legislativos, os cidadãos que são membros desses grupos não são precisamente representados. A presença legislativa dos grupos marginalizados é uma parte importante da igualdade dos membros desses grupos como cidadãos. Contudo, para se pensar em uma representação proporcional da sociedade, devem ser consideradas as barreiras que possam impedir os cidadãos a uma participação ativa na política, principalmente aqueles desfavorecidos econômica e culturalmente.

Ao analisar candidatos negros, mesmo nos casos em que o número deles equivale ao da população negra nas cidades estudadas, Campos e Machado (2015) afirmam que a vasta maioria desses candidatos não possui a possibilidade de serem eleitos, pois não se encontram nos estratos políticos-eleitorais mais elevados que atrairão os eleitores e conseqüentemente permitiriam que eles saíssem vitoriosos do processo eleitoral. Isso se deve, segundo os autores, à concentração do sistema eleitoral, que apresenta elementos de distinção político-social.

Isso mostra que existem barreiras para a inclusão, provando que a igualdade matemática do voto não dá conta de expressão da pluralidade no corpo legislativo. As barreiras partidárias e financeiras na política mostram que a competição eleitoral não está pautada no pressuposto da igualdade entre os grupos e levar isso em conta é essencial para uma política responsiva. Além disso, enfrentar estes dilemas da desigualdade na expressão de grupos na política representativa não é uma questão apenas de defesa da mera presença, mas é uma questão de *ethos* democrático, ou seja, o compromisso com a igualdade política e com a diversidade na representação de grupos (YOUNG, 2006). Os padrões de desigualdade justificam a necessidade da voz dos grupos desfavorecidos, nos espaços institucionalizados de produção de políticas públicas. Isso enfatiza os obstáculos enfrentados pelos membros desses grupos que os impedem de estar presentes nos espaços de tomada de decisão (DOVI, 2012, p. 43). Além de trazer à discussão política as compreensões situadas, a representação desses grupos estimula a participação e o engajamento, revelando a parcialidade das perspectivas que dominam os espaços de tomada de decisão.

Esse argumento retoma a ideia apresentada por Phillips (2001) de política de presença que valoriza quem o representante é. A importância dada por Phillips à política

de presença, ao invés do foco exclusivo na política de ideias, como realizado pelos teóricos liberais, será discutida no tópico a seguir.

2.2 Phillips e a importância da presença para a representação

Phillips (2011) defende a representação de grupos por acreditar que a composição das assembleias está enviesada em direção a categorias que acabam se desviando das características do eleitorado, dando mais poder a um determinado grupo, gerando problemas para a democracia. Nas palavras da própria autora, “[...] um dos princípios que deve informar as práticas de uma democracia é que os representantes devem espelhar a composição sexual, racial e, onde for relevante, nacional, da sociedade como um todo [...]” (Ibid, p. 344).

Segundo a autora, o que garante que se defenda que determinado grupo esteja representado nos legislativos é quando a característica particular desse grupo passa a fazer diferença, determinando consideravelmente os destinos das pessoas que a possuem⁴¹. Não é possível ver os grupos subalternos, nos legislativos, na mesma proporção que se vê na sociedade por haver interesses estabelecidos e estruturas de poder que sustentam os grupos privilegiados. Por isso, ela afirma que, “Quando um grupo é consistentemente sub-representado, algum outro grupo está obtendo mais do que o que lhe corresponde” (Ibid, p. 344). Quando a maioria dos representantes são provenientes de um dos dois sexos ou de uma raça, isso determina que os outros são minorias políticas, com isso, os grupos oprimidos precisam de mais oportunidades para a formação de políticas públicas que possam garantir a mudança dessa realidade (PHILLIPS, 1998).

Portanto, para Phillips (1998), a representação de grupos é a busca de uma distribuição mais igualitária das posições de representação entre diferentes grupos sociais, com o objetivo de proporcionar um conjunto mais amplo de perspectivas sociais. Ao não se levar em conta as diferenças dos grupos, acaba-se reforçando o poder dos grupos dominantes, não se alcançando a igualdade. A política, de tal modo, envolve identidade e não apenas interesses, sendo necessária a representação de grupos minoritários. Uma vez que a representação de grupos garante, mais do que a representação eleitoral, um equilíbrio entre os grupos sociais (Ibid).

⁴¹ Contudo, a autora alerta para a dificuldade de saber quando algo faz diferença e quanta diferença deve fazer para que se considere a presença de determinado grupo.

Phillips aponta alguns argumentos que mostram a necessidade de representação descritiva dos grupos excluídos. O primeiro, o “argumento modelo”, mostra que membros de grupos desfavorecidos se beneficiam ao terem representantes desses grupos ocupando posições de poder, “Ter representantes descritivos de grupos historicamente desfavorecidos expande o sentido do possível de um grupo historicamente desfavorecido, abrindo caminhos [...] e contradizendo os estereótipos existentes de seus papéis aceitáveis” (DOVI, 2012, p. 40)⁴². O segundo argumento, chamado de “argumento de justiça”, assinala que a representação descritiva compensa injustiças sofridas por certos grupos, tanto históricos quanto atuais, que determinam padrões de desigualdade. “Tais evidências desafiam o pressuposto de que todos os grupos das democracias representativas gozam sempre da igualdade política [...]” (DOVI, 2012, p. 40)⁴³. O terceiro argumento baseia-se no que Phillips chama de “interesses esquecidos”, a representação descritiva permite que os interesses e perspectivas dos grupos excluídos, anteriormente esquecidos, entrem na agenda política. “Implícito nesse argumento está a afirmação de que os cidadãos privilegiados nem sempre estão conscientes de como as políticas públicas impactam os grupos desfavorecidos” (Ibid, p. 41)⁴⁴.

Tendo como referência a representação descritiva e os limites da política de ideias de Pitkin (1967) – que foca nos interesses dos representados –, Phillips (2001) desenvolve o conceito de política de presença. A autora também parte da ineficiência da responsividade e da *accountability*, que apresentam apenas a eleição como oportunidade de autorização dos representantes, impedindo a possibilidade de ação política por parte dos cidadãos. De acordo com a autora, “[...] a mudança da democracia direta para a representativa mudou a ênfase de quem são os políticos para o quê (políticas, preferências, ideias) eles representam” (Ibid, p. 271), se baseando cada vez mais na *accountability* e na responsividade eleitoral. A necessidade da presença política foi deixada de lado pelos liberais, uma vez que a diferença é considerada, por eles, em termos de diversidade intelectual, sem importar quem representa as ideias. Contudo, a experiência compartilhada pode servir de garantia para a execução da responsividade,

⁴² Tradução livre do inglês: “*Having descriptive representatives of historically disadvantaged groups expands a historically disadvantaged group’s sense of the possible, opening up different career paths and contradicting existing stereotypes of their acceptable roles*” (DOVI, 2012, p. 40).

⁴³ Tradução livre do inglês: “*Such evidence challenges the assumption that all groups in representative democracies always enjoy the political equality that democratic commitments demand*” (DOVI, 2012, p. 40).

⁴⁴ Tradução livre do inglês: “*Implicit in this argument is the claim that privileged citizens are not always aware of how public policies impact disadvantaged groups*” (DOVI, 2012, p. 41).

desde que não haja uma inversão simples da política de ideias para uma política pura de presença (PHILLIPS, 1998).

A política de presença “[...] sintetiza a reabilitação da representação descritiva por parte do movimento de mulheres e de outros grupos minoritários” (MIGUEL, 2014, p. 205), sendo uma exigência da igualdade política, contrastando com a política de ideias que se refere ao modelo formalista. Na política de ideias, os mecanismos de *accountability* seriam importantes para garantir a supervisão dos indivíduos em relação às ações dos seus representantes, fiscalizando se as mesmas coincidiam aos seus interesses.

A política de presença faz conceder um peso significativamente maior à diferença de grupo do que a política de ideias (Ibid). É importante saber quem são os representantes – suas características – porque eles possuem uma autonomia considerável. Podendo impactar nas suas proposições, nas esferas de tomada de decisão, já que, mesmo que a experiência não seja, segundo Phillips (1998), um bom indicador de opinião, ela pode ter grande influência na atuação do parlamentar.

A política da presença não pressupõe que os representantes perseguem um interesse homogêneo e,

[...] não é sobre bloquear pessoas dentro de identidades pré-dadas, essencializadas; nem é apenas uma nova maneira de definir grupos de interesse [...] A questão, antes, é permitir que os excluídos da política se envolvam mais diretamente no debate político e na decisão política (PHILLIPS, 1998, p. 174)⁴⁵.

A presença política importa porque as estruturas de poder impedem a entrada de determinadas perspectivas. Importa, ainda, para a transformação da agenda política, fundamental para os grupos marginalizados, em sociedades com estruturas de poder que negam a importância de perspectivas excluídas (Ibid).

Phillips (2011) afirma que uma representação adequada se refere cada vez mais à representação de diferentes grupos sociais que compõem a sociedade, garantindo a igualdade política. A noção mais geral da representação descritiva exige o reflexo de todas as características dos cidadãos nas assembleias. Contudo, a autora tenta se distanciar de fundamentos estatísticos entre representantes e representados, não

⁴⁵ Tradução livre do inglês: “[...] *is not about locking people into pre-given, essentialized identities; nor is it just a new way of defining the interest groups [...]. The point, rather, is to enable those now excluded from politics to engage more directly in political debate and political decision*” (PHILLIPS, 1998, p. 174).

defendendo que as pessoas sejam representadas apenas como grupos – a ideia mais substancial de representação descritiva – pois acredita na necessidade de se representar crenças que, segundo a mesma, são variadas e individuais (Ibid). A autora não fala em representação proporcional, mas em representação daqueles que são excluídos, acreditando que, ao aumentar a quantidade de representantes de grupos desfavorecidos, modificará a base sobre a qual as políticas são estabelecidas (PHILLIPS, 1998, p. 190).

Phillips (1998) afirma ver a representação como um processo, assim como Pitkin (1967), como dependente da relação entre representantes e representados e “Isso já é bem compreendido em relação à política das idéias [...] A advertência é ainda mais acentuada em relação à política de presença [...]” (Ibid, p. 90)⁴⁶. Mesmo que a composição dos parlamentos mostre a presença dos grupos marginalizados, a defesa da representação desses grupos deve continuar, uma vez que a presença deles não é garantia de uma responsabilidade direta à esses grupos. Contudo, é mais garantido do que se eles não estivessem presentes.

Uma das objeções em relação à política de presença é que ela pode impedir a formação de alianças ao promover uma assembleia tão diversificada. Enquanto que a política de ideias, ao contrário, permitiria o debate entre aqueles com diferentes opiniões e perspectivas. Mesmo que a política de ideias não garanta a presença daqueles grupos excluídos, não é possível descartá-la da discussão sobre representação e considerar apenas a política de presença.

A maior parte dos problemas, de fato, surge quando as duas são colocadas como opostos mutuamente excludentes: quando ideias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e ideias. É na relação entre ideias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa oposição falsa entre uma e outra (PHILLIPS, 2001, p. 289).

Phillips (2001) não promove a substituição da política de ideias pela de presença, mas a complementação e correção dos vieses da primeira pela incorporação da segunda, com a inclusão de mecanismos descritivos (MIGUEL, 2014, p. 207). O importante é conhecer os limites das duas formas de representação e, segundo Phillips (2001), buscar um sistema justo que incorpore ideias e presença. Somente a política de

⁴⁶ Tradução livre do inglês: “*This is already well understood in relation to the politics of ideas [...] The warning is even more pointed in relation to the politics of presence [...]*” (PHILLIPS, 1998, p. 90).

ideias não é suficiente para garantir uma boa representação, assim como apenas a presença também não o é. Defende-se, então, a correção da representação política através da adoção de mecanismos descritivos, não descartando a necessidade de supervisão dos representantes através da *accountability* e da autorização, e sem recusar totalmente a política de ideias (Ibid).

Phillips mobiliza a identidade na política de presença de forma mais imediata, discutindo a política de presença e política de cotas, como se elas refletissem a identidade. Contudo, a autora passa a ser acusada de defender uma identidade muito marcada. Ao defender que aquele que não está representado demanda presença política, Phillips (2011) passa a adotar o conceito de perspectiva social, substituindo o de identidade, uma vez que o primeiro se mostra menos fechado e mais relacional (MIGUEL, 2014, p. 207). Além disso, o conceito de perspectiva pode escapar dos problemas relacionados com a identidade, dentre eles o essencialismo. Young entra na discussão de perspectivas, mostrando que na verdade não existe identidade igual a interesses, mas perspectivas, que são pontos de partida para a construção de políticas.

2.3 Perspectivas como pontos de partida para as políticas

Como aponta Young (2006, p. 140), “As pessoas muitas vezes reclamam que os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão [...]”. A autora assinala que a desigualdade socioeconômica produz desigualdade política, assim as pessoas que sofrem com essas desigualdades – como pobres e trabalhadores – podem não ter os seus interesses e perspectivas bem representados. Ainda,

Na maior parte dos sistemas políticos, as mulheres ocupam uma pequena proporção dos cargos públicos eleitos, bem como estão relativamente pouco presentes nas posições de poder e influência na vida pública e privada de modo geral. Grupos culturais minoritários e aqueles situados em posições raciais desvalorizadas também costumam carecer de voz política efetiva (Ibid, p. 169).

A autora critica o ideal liberal de igualdade, por pregar a homogeneidade entre os cidadãos, o que acaba excluindo aqueles que não se enquadram no padrão de cidadania racional do liberalismo – o qual pressupõe a existência de um tipo universal

de cidadão, que se enquadra no modelo específico de homem, branco, de classe alta e heterossexual. Criticando a possibilidade de princípios imparciais de justiça e fazendo uma defesa da representação dos grupos oprimidos, Young (1990) aponta que “[...] um público democrático deve fornecer mecanismos para o efetivo reconhecimento e representação das vozes e perspectivas distintas daqueles que constituem grupos que são oprimidos ou desfavorecidos” (p. 184)⁴⁷. Um processo democrático será inclusivo, “[...] não apenas incluindo formalmente todos os indivíduos potencialmente afetados da mesma maneira, mas atendendo às relações sociais que diferentemente posicionam as pessoas e condicionam suas experiências, oportunidades e conhecimento da sociedade (YOUNG, 2000, p. 83)⁴⁸. Inclusão, para Young (2000), significa reconhecer as diferenças e divisões sociais, encorajando os grupos a explanarem as suas demandas e perspectivas, não sendo simplesmente a garantia da igualdade formal e abstrata na forma de cidadania.

Devido à visão individualista, Young (2006) argumenta que a filosofia política não está apta para lidar com a noção de grupo social. Os grupos são considerados ou “[...] sob a forma de um conjunto de indivíduos que compartilham de uma característica comum identificada pelo observador externo, ou bem é como uma reunião de indivíduos que decidem agir em defesa de um interesse comum” (MIGUEL, 2014, p. 209).

Os grupos sociais devem ser conceituados, segundo a autora, a partir de uma lógica relacional. Assim, os indivíduos constroem as suas identidades de acordo com o posicionamento do grupo social, não possuindo uma identidade específica, como se deduz a partir dos argumentos de Phillips. Ao reduzir a diferença de grupo à identidade na conceituação dos grupos, utiliza-se de uma lógica de substância. Nesse contexto, os grupos são definidos por um conjunto de atributos, necessários para determinar se certos indivíduos pertencem ou não a determinados grupos. A autora, contudo, desvincula as diferenças dos grupos sociais a uma questão de identidade (YOUNG, 2000, p. 82). Para Young (2006), a representação de grupos pluralizaria a representação, por não considerar uma perspectiva social unificada, na qual todos os indivíduos, posicionados de forma similar, se expressariam condicionados sobre essa mesma perspectiva.

⁴⁷ Tradução livre do inglês: “[...] *a democratic public should provide mechanisms for the effective recognition and representation of the distinct voices and perspectives of those of its constituent groups that are oppressed or disadvantaged*” (YOUNG, 1990, p. 184).

⁴⁸ Tradução livre do inglês: “[...] *not simply by formally including all potentially affected individuals in the same way, but by attending to the social relations that differently position people and condition their experiences, opportunities, and knowledge of the society*” (YOUNG, 2000, p. 83).

Ao fazer uma crítica à questão da justiça e do “véu da ignorância”, que encontra em Rawls (1997) o seu maior expoente, Young (2006) aborda a “política da diferença” – na qual há a valorização das diferenças identitárias – defendendo a necessidade de eliminar padrões de opressão e dominação que tem como foco os grupos.

Para ela, representação é conceituada na forma de *différance*, a fim de garantir a manutenção das pluralidades sem a unificação das identidades em uma só. O conceito permite também descrever relacionamentos diferenciados entre representantes e representados e entre os próprios representados. Isso dissolve o paradoxo de que apenas uma pessoa representa opiniões e experiências de tantas outras, pois não há uma vontade única a ser representada, tampouco um representado como dado ao qual o representante deve espelhar. Nas palavras da própria autora, “Uma vez que o eleitorado é internamente diferenciado, o representante não se põe por ou se reporta a uma opinião ou interesse compartilhado por todos os eleitores que ele deva expressar e defender” (YOUNG, 2006, p. 149). Já que o representante é diferente dos eleitores e pode se afastar deles, o que garante que a democracia é boa é o quanto essas posições diferenciadas estejam conectadas por meio de relacionamentos de prestação de contas e autorização, não como o modelo formal, mas como algo contínuo e processual na construção deste representado. Young (2006) não vê a representação como substituição ou identificação, mas como um relacionamento diferenciado em um processo no espaço e no tempo, o que revela oportunidades e riscos políticos. A autora argumenta ainda, que a representação é um processo de antecipação e retomada entre representantes e representados.

Mesmo que os indivíduos possuam experiências diferenciadas com relação aos eventos sociais, aqueles situados em posições sociais semelhantes teriam maior probabilidade de possuírem os mesmos “pontos de vistas”. Assim, mesmo com a ideia de representação diferenciada, a autora vai continuar a defender a política descritiva, mas o faz de maneira diferente, a partir do conceito de perspectiva social. Esse conceito sugere, então, que “Agentes que estão posicionados de forma semelhante, possuem constrangimentos ou habilitações semelhantes, modos particulares de expressão e afinidade, nas relações sociais” (YOUNG, 2000, p. 100)⁴⁹, que devem ser incluídas no meio político, a partir da representação de grupos.

⁴⁹ Tradução livre do inglês: “Agents who are similarly positioned experience similar constraints or enablements, particular modes of expression and affinity, in social relations” (YOUNG, 2000, p. 100).

A noção de Young de representação de grupo evita a maioria das armadilhas em apelar para a experiência compartilhada como uma garantia automática. Não reivindica as unidades ou características essenciais; Reconhece a potencial diversidade e desacordo dentro de qualquer grupo social; E fornece alguma base para a responsabilização dos representantes para aqueles que eles podem pretender representar (PHILLIPS, 1998, p.61)⁵⁰.

Isso demonstra a preocupação de Young em relação ao papel dos grupos oprimidos na formação de políticas públicas (PHILLIPS, 2001)⁵¹. Para a autora, o grupo é um sujeito político por posicionar os indivíduos socialmente e o não reconhecimento dos grupos é fruto mais das diferenças estruturais do que das diferenças culturais.

Na ideia de representação descritiva os representantes deveriam expressar a vontade do seu eleitorado e para isso deveriam agir como estes agiriam. Para Young, “Nos momentos de ação independente e julgamento político, os representantes devem recordar a discussão que levou a sua autorização e antecipar momentos de prestação de contas e responsividade para aqueles que eles reivindicam representar” (ALMEIDA, 2015, p. 170), mostrando a importância da conexão entre representantes e representados. Young (2006) afirma, contudo, que não é possível que uma pessoa represente muitas, os representantes tem um eleitorado diversificado em relação a interesses e seria impossível captar os atributos essenciais de cada um.

A função do representante de falar por não deve ser confundida com um requisito identitário de que o representante fale como os eleitores falariam, tentando estar presentes por eles na sua ausência. Não constitui uma crítica ao representante afirmar que ele ou ela é alguém separado e distinto dos eleitores (YOUNG, 2006, p. 149).

Portanto, a representação específica dos grupos, além de ser um compromisso com a igualdade, faria com que os membros dos grupos excluídos se engajassem e participassem do processo político, revelando a parcialidade das perspectivas dominantes (YOUNG, 2006). A maior presença dos mais variados grupos sociais nas instituições políticas é defendida, pois se acredita que isso garantiria uma maior inclusão de temas que são de interesse desses grupos, porém são constantemente

⁵⁰ Tradução livre do inglês: “*Young's notion of group representation avoids most of the pitfalls in appealing to shared experience as an automatic guarantee. It makes no claims to essential unities or characteristics; it recognizes the potential diversity and disagreement within any social group; and it provides some basis for the accountability of representatives to those they might claim to represent*” (PHILLIPS, 1998, p.61).

⁵¹ Nesse ponto, Phillips (2001) a critica por considerar que Young (2006) não deseja modificar a composição das elites.

negligenciados. Nisso, está imbricada a ideia de que os próprios integrantes desses grupos seriam os mais qualificados para falar por eles, garantindo a inclusão de novos temas na agenda política.

A pluralização das perspectivas nos espaços representativos transformaria a realidade de exclusão política,

[...] estimulando a participação de grupos historicamente marginalizados; revelando a especificidade das perspectivas dos grupos estruturalmente favorecidos e possibilitando a presença de perspectivas sociais que de outra forma seriam excluídas; e trazendo à deliberação uma diversidade de interpretações de mundo e compreensões dos efeitos de propostas políticas diferentemente situadas. Admitindo-se que não há uma perspectiva social unificada a ser representada, a representação de diferentes grupos possibilitaria sua pluralização (MARQUES, 2012, p. 27).

A autora define três modos pelos quais as pessoas podem ser representadas: através dos seus interesses, opiniões e perspectivas. Uma vez que possa existir uma diversidade de posicionamentos dentro de um mesmo grupo social, Young (2006) diferencia esses três modos de representar. Assim, interesse é aquilo que é importante para a vida dos indivíduos. Opinião é a crença de como as coisas devem ser, são os valores que condicionam quais políticas devem ser adotadas, é o que Phillips chama de política de ideias. Para Young (2006, p. 167), “representar um interesse ou uma opinião geralmente envolve promover certos desdobramentos específicos no processo de tomada de decisão, [...] representar uma perspectiva geralmente significa promover certos pontos de partida para a discussão”.

Young (2006) é quem consegue mostrar melhor como a presença está intrinsecamente ligada a algumas ideias, por meio do conceito de perspectivas sociais.

Embora os membros de grupos marginalizados possam definir seus interesses diferentemente e possam ter uma variedade de opiniões sobre questões sociais e políticas, Young argumenta que eles, no entanto, compartilham uma perspectiva sobre a vida social e política porque estão igualmente situados em relação a outros grupos (WILLIAMS, 1998, p. 90)⁵².

⁵² Tradução livre do inglês: “Although members of marginalized groups may define their interests differently and may hold a variety of opinions on social and political issues, Young argues, they nonetheless share a perspective on social and political life because they are similarly situated in relation to other groups” (WILLIAMS, 1998, p. 90).

Defende que os grupos são mais bem representados por aqueles que compartilham as mesmas perspectivas, já que elas são experiências e trajetórias de vida, “[...] ponto de vista que os membros de um grupo mantêm sobre os processos sociais em função das posições que neles ocupam” (YOUNG, 2006, p. 164). Cada grupo social, ao se diferenciar por relações estruturais de privilégio e desvantagem, vive experiências que lhes confere interpretações sobre sua situação e a relação com os demais grupos, desenvolvendo perspectivas similares, devido ao posicionamento na estrutura. Assim a autora vê a representação dos grupos oprimidos a partir da perspectiva social, evitando a atribuição de interesses e opiniões comuns a um único grupo.

As perspectivas [...] se mostram ferramentas úteis para pensar a produção social dos interesses. As vivências associadas a determinadas posições na sociedade, geram pontos de vista que estão na raiz dos interesses sociais. O reconhecimento da importância das perspectivas produz a reivindicação de que tais grupos possuam espaços em que possam construir, de forma dialógica, um entendimento autônomo sobre seus próprios interesses (MIGUEL, 2014, p. 246).

Perspectiva é definida como “[...] o ponto de vista que membros de um grupo têm sobre processos sociais por causa de sua posição neles” (Ibid). Esse conceito capta a experiência gerada pela posição de grupo sem unificá-la. Nas palavras de Young (2006), é um ponto de partida, não de chegada, para a construção de interesses. A perspectiva busca capturar a experiência do posicionamento em um grupo, sem especificar um conteúdo unificado. Esse posicionamento proporciona experiências e perspectivas a partir dos quais questões sociais serão interpretadas (Ibid, p. 166). Para Young (2006), as perspectivas são a base na qual os interesses podem ser construídos e apenas com a inclusão e o reconhecimento dos grupos, nas esferas de decisão, será possível resolver as desigualdades políticas.

É possível que aqueles que não possuem determinado atributo descritivo acabem representando uma perspectiva. Para isso, eles precisam estar situados em relações que lhes propiciem as mesmas percepções e experiências que os membros do grupo que apresentam essa perspectiva (Ibid, p.179).

As críticas em relação às perspectivas recaem, sobretudo, em relação à conexão entre preferências e identidades, em relação à responsividade e ao risco da essencialização das diferenças (PHILLIPS, 2009). Miguel (2014) não concorda com o papel central que as perspectivas assumem, acreditando que os interesses devem estar

no centro da compreensão da representação política, vendo as perspectivas como a base na qual os interesses podem ser construídos. As desigualdades sociais e os conflitos de interesses não se dissipam com a inclusão das perspectivas e com isso, a inclusão de grupos na política deve vir da defesa da justiça, na qual a presença dá acesso ao capital necessário para o exercício do poder.

Além disso, o conceito de perspectiva pressupõe uma relação entre experiência e pensamento a qual Young não explica, trazendo consequências para se entender a presença política. Ao considerar que as experiências estruturam perspectivas, que devem ter espaço nas esferas de decisão, Young desconsidera, segundo Miguel (2014), o caráter constitutivo da representação política. A ideia de que a noção de perspectiva faz sentido a partir da visão de mundo, não é uma relação automática e diversas mediações devem ser levadas em consideração. O problema surge, então, da ideia de que a identidade de grupo surgiria apenas a partir da experiência compartilhada (Ibid).

Segundo o autor, “O recurso à noção de perspectiva só faz sentido se julgarmos que a experiência vivida engendra uma visão de mundo. Não é uma relação mecânica, nem torna a forma de uma determinação simples; ao contrário, existem mediações a serem levadas em conta” (MIGUEL, 2014, p. 212). Miguel (2014) chega a afirmar que a perspectiva é apenas fruto das relações de dominação, não apresentando nenhuma característica de pluralidade.

[...] o mecanismo de geração da perspectiva permanece dentro de uma caixa preta. Há uma série de experiências, de vivências, associadas a posições sociais e inacessíveis enquanto tais aos outros, por mais empatia e solidariedade que sintam. Mas como isso gera uma visão distinta do mundo social é uma lacuna que, ao não ser preenchida, abre espaço para o mero senso comum, na forma de uma epistemologia empirista vulgar (MIGUEL, 2014, p.214).

A inclusão das mais diversas perspectivas acaba ofuscando, segundo Miguel (2014), o conflito de interesses, “[...] a presença de múltiplas perspectivas sociais pode sim ser vantajosa para ampliar sua qualidade epistêmica, mas não é razoável deixar de lado o fato de que ela [...] amplia a possibilidade de os interesses dos grupos dominados se fazerem representar” (Ibid, p. 219).

Miguel (2014) ainda aponta um conjunto de problemas relacionados à teoria formulada por Young (2006): a relação entre perspectiva e conflito social, os limites da inclusão política e o efeito das estruturas dos campos na perpetuação das desigualdades.

Em primeiro lugar, os grupos dominados também possuem interesses conflitantes em relação aos grupos dominantes. Sendo assim, não basta lidar com a importância da entrada de uma pluralidade de perspectivas na arena política, sem considerar também como os conflitos políticos e a desigualdade dos grupos ajudarão a moldar os interesses durante o processo político. Para o autor, a ideia de perspectiva se distanciou da ênfase inicial de Young, em outros trabalhos, nas injustiças sociais, uma vez que,

[...] a variedade de perspectivas se aproxima mais da pluralidade própria de uma sociedade multicultural e deixa desbotado o foco na estruturação das vivências de acordo com constrangimentos associados às desigualdades de poder, recursos materiais e prestígio social [...] A ênfase exclusiva na pluralidade de perspectivas, obscurecendo o papel dos interesses, conta apenas metade da história e deixa de lado o elemento conflitivo que é inerente à atividade política (MIGUEL, 2014, p. 234-235).

A inclusão política, defendida por Young (2006) e alvo da segunda crítica, não resolve, segundo Miguel (2014, p. 236), a desigualdade de poder, uma vez que, “Os grupos dominantes controlam mais recursos materiais, incluído aí o tempo livre, que lhes permitem agir de forma eficaz na arena política”. A inclusão de perspectivas acaba obscurecendo o conflito de interesses, mantendo as desigualdades. Os grupos dominantes transmitirão os seus interesses como se eles fossem consentidos por todos.

Por fim, se fundamentando no conceito de campo político⁵³ de Bourdieu (1989), Miguel (2014) apresenta a sua última crítica, afirmando que a presença dos grupos marginalizados nesses espaços de poder não irá eliminar as desigualdades, uma vez que o campo político é hierarquizado e reproduz as exclusões da sociedade.

Ela pode, sim, gerar tensões e ampliar os custos da reprodução da dominação, mas sempre na contramão dos mecanismos de eclosão e cooptação que o campo põe em funcionamento. E o entendimento desses efeitos depende da consciência da força conservadora das estruturas do campo (Ibid, p. 238).

O campo político acomoda variadas posições a sua própria lógica, assim a pluralidade dos espaços de poder – exigida por Young (2006) e outros teóricos da representação descritiva – tem que lidar com a uniformização ao *habitus* do campo

⁵³ Campo: Espaço simbólico, onde se estabelece uma classificação do que é adequado ou não a um código de valores. Um microcosmo social, um pequeno mundo social, onde um número de pessoas, que preenchem as condições de acesso, joga um jogo particular do qual os outros estão excluídos (BOURDIEU, 1989).

(MIGUEL, 2014, p.221). O autor busca chamar a atenção para a desigualdade na sociedade e para o conflito de interesses que não se resolvem com a inclusão de perspectivas. Assim, a inclusão de grupos deve partir da defesa de justiça, garantindo acesso ao capital⁵⁴ necessário para o exercício de poder, e não simplesmente da defesa de uma pluralidade de perspectivas (Ibid).

Em *Inclusion and Democracy*, Young (2000) traz a noção de perspectivas como uma tentativa de responder aos problemas de essencialização, apontando que, na realidade, os membros desses grupos possuem diferentes interesses e posicionamentos ideológicos. A representação das perspectivas abre espaço para a defesa da representação descritiva, pois “[...] atrela a representatividade à existência de determinadas características e experiências compartilhadas e não à defesa de um interesse específico” (ALMEIDA, 2015, p. 169), assim busca-se fugir da crítica do essencialismo. Além de mostrar que o que se representa vai ser resultado não apenas das ideias defendidas, mas de quem as defende e como se constrói esta relação no processo representativo.

Ao considerar as perspectivas pontos de partida e não de chegada, como apontado anteriormente, Young (2000) não descarta a possibilidade de que a construção de interesses coletivos se processe através de perspectivas, elas “[...] ajudam a definir as fronteiras com as quais diferentes interpretações de interesse são possíveis” (ALMEIDA, 2015, p. 170). Young (2000) enfatiza que a perspectiva é essencial para a construção de interesses, sendo um elemento fundamental para as propostas de representação descritiva.

Contudo, críticas em relação à possibilidade de essencialização das diferentes identidades não recaem apenas no que é defendido por Young (2006), mas incidem sobre toda a teoria da representação descritiva. Dentre essas críticas está o fato de que pode aumentar as diferenças sociais ao invés de reduzi-las, uma vez que presume que “[...] um grupo de mulheres, ou de afro-americanos, de maoris, de muçulmanos, de pessoas surdas, tem um conjunto de atributos e interesses comuns que pode ser representado, o que na maioria das vezes não seria verdadeiro” (YOUNG, 2006, p. 141). Diferenças de raça e de classe perpassam o gênero, diferenças de gênero e etnia perpassam a religião e assim por diante. Os membros de um grupo de gênero, racial, dentre outros, têm histórias de vida que os tornam muito diferentes entre si, com

⁵⁴ Capital: trata da quantidade de acúmulo de forças dos agentes em suas posições no campo. São quatro os principais tipos de capital trabalhados por Bourdieu (1989): econômico, cultural, social e simbólico.

diferentes interesses e diferentes posicionamentos ideológicos. Com afirma Young (2000, p. 88)⁵⁵, “Todos se relacionam com uma pluralidade de grupos sociais; cada grupo social tem outros grupos sociais atravessando-o”. Os indivíduos ocupam, ao mesmo tempo, diferentes “posições de sujeito” (MIGUEL, 2014, p. 196).

As opressões são múltiplas e complexas, sendo que muitas delas se entrecruzam. Diversos determinantes, tais como o gênero, a raça, região, dentre outros, são responsáveis pela construção social dos diversos grupos, sendo, dessa forma, interdependentes. De tal modo, não é possível compreender as diferenças sociais partindo apenas de um eixo de exclusão (BIROLI e MIGUEL, 2015).

Diversos segmentos são mais bem compreendidos de forma relacional do que de forma isolada, pois as mesmas modelam os sistemas interseccionais de poder, que catalisam formações sociais de desigualdades complexas, organizadas a partir de desigualdades materiais e experiências sociais distintas (COLLINS, 2015). As mais diversas clivagens sociais exercem efeitos perversos, fazendo com que determinadas pessoas fiquem em uma situação inferior na sociedade, produzindo conjuntamente hierarquias sociais e determinando trajetórias. Dessa forma, essas clivagens não se sobrepõem umas em relação às outras.

É necessário observar como diferentes identidades se intersectam e essas intersecções tornam diferentes grupos vulneráveis. A intersecção das identidades produz diferentes experiências sociais e estruturam as experiências vividas, mostrando como as desigualdades impactam a forma em que essas pessoas veem o mundo. Se os sujeitos são múltiplos, torna-se difícil a tarefa de seleção dos grupos, quando se consideram as intersecções, mesmo com o pressuposto de marginalização da Williams. Assim, o processo unificador requerido pela representação de grupos buscaria congelar relações fluidas numa identidade unificada, o que pode recriar exclusões opressivas (YOUNG, 2006, p. 141).

Young vai reforçar as críticas ao essencialismo, concordando que as pessoas de um mesmo grupo social possuem interesses e opiniões diferentes. Mas a autora aponta que a noção de perspectiva social resolve esse problema, uma vez que “Pessoas que têm uma perspectiva semelhante sobre processos e temas sociais [...] frequentemente têm interesses ou opiniões não obstante diferentes, já que raciocinam de modos diferentes a partir daquilo que experienciam, ou têm metas e projetos diferentes”

⁵⁵ Tradução livre do inglês: “*Everyone relates to a plurality of social groups; every social group has other social groups cutting across it*” (YOUNG, 2000, p. 88).

(YOUNG, 2006, p.). A noção de perspectiva pode, segundo a autora, superar as críticas em torno da representação de grupos, relacionada ao fato de que um grupo não pode ser definido pelos mesmos interesses e opiniões.

Por conseguinte, Young (2006) argumenta que a representação não deve ser concebida de forma identitária, a partir de atributos ou conjunto de opiniões e interesses compartilhados por todos os membros do grupo, mas sim como um processo diferenciado de relações. Não justificando a representação de grupos em termos de diversidade, reconhecimento ou afirmação de identidades, mas sim na busca do combate à discriminação sistemática dos membros desses grupos.

O que realmente os membros desses grupos compartilham, segundo Williams (1998), são as experiências de marginalização e as perspectivas diferenciadas – provenientes das suas experiências – em relação às políticas públicas. Mesmo que as suas experiências e perspectivas sejam diferenciadas, a posição social dos membros de um mesmo grupo é similar, sendo, segundo a autora, uma boa razão para acreditar que os membros desses grupos representarão melhor seus interesses do que representantes que não pertencem a esses grupos. Apenas a presença dos membros dos grupos marginalizados nos corpos legislativos não é suficiente para uma representação justa, no entanto isso é necessário. Ainda de acordo com Williams (1998, p. 6),

nenhuma reivindicação defensável para a representação de grupo pode descansar em afirmações da identidade essencial de mulheres ou de minorias; Tais asserções violam os fatos empíricos da diversidade, bem como a agência dos indivíduos para definir o significado de suas características sociais e biológicas.

Mesmo que se acredite que a ainda possa ser a melhor forma de dar voz para os grupos marginalizados, a sua vinculação com a representação substantiva pode não ser tão direta como se acredita, uma vez que muitos representantes descritivos podem não voltar a sua atuação para o grupo ao qual pertence. Outras variáveis podem explicar como o processo de construção do representado se dá, sendo que em alguns casos apenas incluir não é suficiente. Necessita-se observar outras características da organização do poder, da construção do representado e da falta de reflexividade, como é colocado por Pitkin (1967). Seria preciso aprimorar ainda mais o relacionamento que a própria autora destaca, mas não apenas isso. Para transformar, de fato, presença política em políticas substantivas direcionadas para estas minorias se requer muito mais.

2.4 Representação descritiva e substantiva: uma relação direta?

Parte da literatura argumenta que um aumento na representação descritiva dos grupos marginalizados, resultaria em um aumento na representação substantiva deles, no aumento de políticas voltadas para eles. A suposição é de que os “números importam”. A representação descritiva foi, pela virtude das experiências compartilhadas, apresentada com os representantes mais propensos a agir responsabilmente em nome dos grupos marginalizados. Contudo, gradualmente, a natureza artificial dessa operacionalização se tornou objeto de intenso escrutínio (SEVERS, 2010). Segundo Severs (2010), a ideia de que ser “um dos nossos” iria promover automaticamente lealdade aos “nossos” interesses, foi desconsiderada por pesquisas empíricas indicando que nem todos os representantes desses grupos, no parlamento, procuram promover os seus interesses, enquanto que outros o fazem.

Alguns estudos criticam esse pressuposto por ignorar a diferença entre os membros desses grupos e desconsiderar o potencial de outros representantes como atores agindo em nome deles. Ter representantes de minorias pode, então, não ser suficiente para a garantia da responsividade dos mesmos. Pertencer a um grupo pode não significar diretamente expressar suas demandas. Um exemplo é o ex-deputado federal Clodovil Hernandez que não tinha a sua atuação voltada para o grupo LGBT e era conservador em diversas questões, diferente do deputado federal Jean Wyllys que apresenta diversas pautas para esse grupo.

Além do mais, geralmente, as pesquisas sobre representação descritiva limitam o foco de análise nas políticas formuladas e aprovadas por membros específicos do parlamento, restringindo a análise da representação substantiva a um único conjunto de atores. Isso deixa aberta a questão de quem pode agir sobre as questões dos grupos sub-representados e no que a representação substantiva deles pode implicar. Isso não presume que a representação substantiva requer uma “massa crítica” de representantes. Ao invés disso, explora diversos modos no qual atores críticos podem promover o que eles consideram como preocupações desses grupos (CELIS et al., 2008).

Muitos autores, dentre eles, Young (2006) e Williams (1998) chegam a reconhecer que membros de grupos desfavorecidos nem sempre representam bem os interesses de seus grupos. Essas autoras chegam a afirmar que esses representantes podem marginalizar ainda mais esses grupos de interesse. Com isso, Dovi (2012) chega

a asseverar que a presença dos membros desses grupos pode não ser suficiente para uma representação justa dos seus interesses, mesmo que isso seja necessário.

Alguns representantes descritivos podem vir dos grupos errados. Podem avançar os interesses, opiniões e perspectivas de constituintes relativamente privilegiados. Alguns representantes descritivos podem vir do grupo certo, mas não se comprometem a fazer avançar as preocupações e os interesses de seu grupo. Mais preocupante, alguns representantes descritivos podem marginalizar ainda mais os membros mais vulneráveis de grupos historicamente desfavorecidos (DOVI, 2012, p.44)⁵⁶.

Mansbridge (1999) também aponta para o fato de que a presença de membros desses grupos nos parlamentos não resulta diretamente em uma atuação voltada para eles. Diversos fatores interferem na capacidade desses representantes de atuarem em favor dos interesses de mulheres ou negros, até mesmo, “Alguns membros de grupos desfavorecidos ressentem, denunciam e rejeitam de todo o coração qualquer obrigação particular para com grupos desfavorecidos” (MANSBRIGDE, 2003, p. 42)⁵⁷, conseqüentemente, nem todos serão bons representantes para esses grupos. Assim, a crítica aos representantes descritivos se repousa na menor capacidade dos mesmos em serem responsivos.

A literatura sobre o assunto (ORSATO e GUGLIANO, 2012; PINHEIRO, 2007; SANCHEZ, 2015), que muitas vezes é voltada apenas para a discussão em relação ao gênero, aponta que os representantes desses grupos sub-representados direcionam a sua atuação parlamentar para temas reconhecidamente tidos como específicos desses grupos. Isso pode ser visto como uma estratégia dos parlamentares de voltarem sua atuação para temas com os quais já possuem uma maior afinidade e conhecimento ou pode ser tratado como um insulamento desses parlamentares em temas que, muitas vezes, não possuem visibilidade no campo, reproduzindo assim a exclusão social vista em outras áreas da sociedade.

De acordo com Sanchez (2015), a produção legislativa no Congresso Nacional, no período pesquisado pela autora, é em sua maioria masculina, sendo consequência da

⁵⁶ Tradução livre do inglês: “Some descriptive representatives might come from the wrong groups. They might advance the interests, opinions, and perspectives of relatively privileged constituents. Some descriptive representatives might come from the right group, but not be committed to advancing the concerns and interests of their group. More worrisomely, some descriptive representatives can further marginalize the more vulnerable members of historically disadvantaged groups” (DOVI, 2012, p.44).

⁵⁷ Tradução livre do inglês: “Some members of disadvantaged groups resent, denounce, and reject wholeheartedly any particular obligation to disadvantaged groups” (MANSBRIGDE, 2003, p. 42).

sub-representação feminina na casa. Já em relação aos temas dos projetos de lei, Sanchez (2015) acreditava não encontrar diferenças em relação ao sexo dos deputados, pois de acordo com a teoria feminista, “[...] não há características naturalmente femininas que promoveriam um aporte diferenciado das mulheres na política. [...] as desigualdades entre homens e mulheres são fruto de construções sociais e não de características biológicas” (Ibid, p. 14). Porém, o que a pesquisa mostrou é que há sim diferenças nos temas de acordo com o gênero dos parlamentares, pois se percebeu que as deputadas apresentam projetos voltados para áreas específicas como Direito e Cidadania, quase inexistindo atuação em temas denominados “*hard politics*”⁵⁸.

Pinheiro (2007) corrobora com essa afirmação, quando observa os projetos de autoria das deputadas federais do pós-constituente e percebe que são aprovadas matérias que não possuem muito prestígio. Podendo-se afirmar que as deputadas, apesar de suas diferenças ideológicas e de classe, ainda pautam a sua atuação de acordo com o papel que é determinado a elas na sociedade. Assim, a questão simbólica pesa sobre elas e pode pesar também sobre outros representantes de grupos sub-representados, tendo como consequência o isolamento desses representantes em papéis de menor prestígio e o silenciamento de suas vozes dentro da casa legislativa.

Esses temas, que ficam a cargo das mulheres nos legislativos, acabam reforçando os estereótipos de gênero construídos socialmente. Às vezes, esse é o único tema o qual elas podem tratar nesses espaços (MIGUEL e FEITOSA, 2009), insulando-as e deixando aos homens os temas mais valorizados. É o reforço de um essencialismo que atribui à mulher o papel de cuidar dos outros, reforçando as atribuições sexuais vistas em outros domínios da sociedade. “A mulher é agente de uma ‘política do desvelo’ oposta à ‘política de interesses’ porque é característica sua preocupar-se mais com aqueles que a cercam do que consigo própria” (MIGUEL, 2014, p. 195), negando-a o poder de possuir interesses próprios.

Deve-se ressaltar que, apesar dos exemplos apresentados apontarem para uma questão quase que exclusivamente de gênero, pode-se afirmar que isso se reproduz em outros tipos de minorias, como os negros, os trabalhadores (manuais ou industriais), entre aqueles que possuem algum tipo de deficiência, dentre outras, que se veem contidos nas áreas de atuação as quais refletem o seu perfil descritivo, restringindo a sua

⁵⁸ Existe uma divisão dos temas legislativos denominados como: *hard politics*, ligados à gestão econômica e político-estatal; *soft politics*, relacionados às questões sociais e *middle politics* relacionados com abordagens mistas (MARQUES, 2012).

atuação na arena da produção de leis, uma importante condição de aquisição de capital político. Phillips (2011) argumenta que isso implica que apenas aqueles que possuem experiência podem dizer de forma legítima sobre determinado tema, ferindo assim os valores republicanos. A autora ainda complementa afirmando que não é possível que os representantes se definam, nas assembleias, por apenas um critério, principalmente por não haver mecanismos que exijam isso.

Dentre os fatores que podem levar a uma atuação exclusivista, é possível citar a profissão ou formação do parlamentar. Os representantes reúnem experiências, dentro ou fora do legislativo, que acabam afetando as suas carreiras políticas. Além disso, sua biografia, seu passado e sua trajetória anterior de ocupação de cargos, conferem a possibilidade do exercício do poder e podem focalizar a atuação do parlamentar em determinado tema, podendo converter um saber técnico, utilizando-o no cargo legislativo (PINHEIRO, 2011).

Outro fator é a ideologia partidária, já que o partido tem como função a formulação, planejamento e implementação de políticas públicas (KINZO, 2004). Os partidos se tornam protagonistas, desenvolvendo o que Miguel (2005) denomina de fenômeno do duplo mandato, no qual, o representante, além de prestar contas ao seu eleitorado, deve responder ao seu partido. Os partidos menores e de esquerda são mais propícios, de acordo com a literatura (PINHEIRO, 2011; MIRÍADE e PERISSINOTO, 2009; MARENCO e SERNA, 2007), a possuírem, entre os seus candidatos, membros de grupos minoritários, mas essa presença ainda é muito pequena. Esses partidos sempre estão buscando novas áreas de apoio e tendem a ser mais abertos aos grupos minoritários. Além disso, tendem a se comprometerem ideologicamente com esses grupos, buscando atuar para esses setores sociais (ARAÚJO, 1998)⁵⁹.

A mídia também apresenta uma grande influência na formação da agenda, já que os temas que são vinculados nela apresentam grande incentivo para entrarem na pauta legislativa. Por serem de maior visibilidade, os representantes que defendem estes temas, podem, por conseguinte, ganhar destaque. Assim, aqueles representantes que vincularem a sua atuação a essas temáticas estarão se mostrando mais atuantes, sendo de grande incentivo para aqueles que buscam a reeleição. No entanto, não se pode afirmar que todos os deputados se deixem influenciar pelo poder midiático para definir a sua

⁵⁹ Deve-se ressaltar, contudo, que essas são tendências de posicionamento social e não uma concentração social inequívoca entre os partidos de esquerda. Os partidos de centro e direita podem apresentar representantes de grupos minoritários, enquanto que os de esquerda podem conter membros de posições sociais mais elevadas (PERISSINOTO e MIRÍADE, 2009).

atuação na casa legislativa, já que muitos buscam até mesmo modificá-las (MIGUEL, 2014).

Além disso, os temas das proposições de um parlamentar podem ser resultado de saberes específicos dominados pelo mesmo ou resultar do compromisso firmado anteriormente com a sua base de apoio, ou entidades externas – Nações Unidas, FMI e o mercado – que também podem influenciar as decisões, sem que o eleitorado as sancionem (MIGUEL, 2014). Pinheiro (2007) apontou que a maior parte das produções legislativas das deputadas federais no pós-constituente estão relacionadas à área social, isso se deve, aos padrões de socialização além das estratégias políticas e à necessidade de resposta à base. A base eleitoral mantém um contato frequente com o seu deputado e o mesmo age objetivando direcionar as suas ações para os que o elegeram e para onde acredita que pode conquistar votos em uma próxima eleição (Ibid). Assim, o deputado age em função da sua ambição política “[...] mas também em função de um grupo social com demandas políticas, que tem a expectativa de que seu representante concretize-as” (BEZERRA, 1999 *apud* FLORENTINO, 2008, p. 48).

Do mesmo modo, o autor de determinado projeto pode ser apenas “um nome” que abriga propostas de grupos específicos ou até mesmo funcionar como um ventríloquo para atores políticos que não querem se expor (MESSENBURG, 2007). Dessa forma, apenas o fato de ser representante de um grupo excluído da arena política não garante que serão defendidos os interesses exclusivos desse grupo, devendo-se levar em consideração temas com os quais o parlamentar pode se identificar, relacionados muitas vezes com outros aspectos, como a classe ou a ideologia política do representante, questões que acabam se complementando. Além disso,

[...] mesmo que formalmente iguais entre si, os deputados diferem quanto ao prestígio, à influência e à capacidade de gerar efeitos políticos. Portanto, uma declaração ou projeto de lei podem ser bem ou mal aceitos dependendo do seu autor (SANCHEZ, 2015, p. 17).

Outro fator que impacta na produção legislativa, é que “[...] cidadãos democráticos que estão preocupados com as desigualdades e injustiças existentes na sua sociedade podem ser incitados a (e às vezes temem) tentar adiantar as preferências políticas dos outros (DOVI, 2012, p. 56)⁶⁰”. Contudo, os atores políticos privilegiados

⁶⁰ Tradução livre do inglês: “*Democratic citizens who are concerned about existing inequalities and injustices in their society can be made to be uncertain about (and sometimes afraid of) trying to advance the policy preferences of others* (DOVI, 2012, p.56).

preferem, segundo Dovi (2012), deixar de representar os grupos menos favorecidos do que serem acusados de defender esses grupos, se aproveitando do status privilegiados que possuem. Além do mais, pelo fato das identidades serem complexas, vários indivíduos podem ser desqualificados como representantes dos grupos menos privilegiados, devido a alguma dimensão privilegiada de sua identidade, levando-os a perderem a coragem de representar esses grupos.

Os membros de grupos desfavorecidos que tenham mais educação, pele mais clara ou pertençam a grupos religiosos tradicionais seriam desqualificados de promover políticas públicas em nome de outros membros daquele grupo que são menos educados, têm a pele mais escura ou pertencem a um grupo religioso marginalizado (Ibid, p.56)⁶¹.

Assim, é possível que no processo de construção das preferências políticas dos deputados que representam os grupos oprimidos a sua atuação seja limitada e suas iniciativas políticas não sejam aprovadas. As dificuldades de atuação ainda estão relacionadas ao fato desses grupos serem, muitas vezes, minoria no legislativo, devido às regras institucionais que conformam comportamentos e às características do processo de *policy-making* que variam de acordo com cada contexto (Ibid).

Ao se defender exclusivamente a política de presença nos trabalhos parlamentares, pode se estabelecer uma divisão social que reforça, dentro da casa legislativa, a divisão social existente historicamente na nossa sociedade, ao se determinar que os representantes estejam mais aptos a falar pelos grupos vulneráveis, por aqueles que são sistematicamente esquecidos e ainda de modo geral, como se fizessem parte de um grupo homogêneo. A justa representação não se dá, contudo, apenas com a presença dos membros dos grupos marginalizados, nos espaços de formulação de políticas, mesmo que essa presença seja necessária.

O foco de alguns representantes de grupos marginalizados em temas específicos no parlamento leva a um insulamento dos mesmos nas questões com menor importância. Assim, a entrada desses grupos no espaço legislativo não encerra os problemas de representação, sendo necessário que eles também sejam considerados na deliberação de todos os temas da agenda política, pois, como aponta Messenberg

⁶¹ Tradução livre do inglês: “*Members of disadvantaged groups who have more education, fairer skin, or belong to mainstream religious groups would be disqualified from advancing public policies on behalf of other members of that group who are less educated, have darker skin, or are from a marginalized religious group* (DOVI, 2012, p.56).

(2007), a capacidade de tomar decisões válidas dentro dos legislativos acaba pertencendo a um pequeno círculo de pessoas. Isso é, segundo a autora, resultado, além de outras questões, da representação de interesses sociais organizados e posse de faculdades especiais reconhecidas como importantes. Portanto, “[...] os parlamentares que, dispondo de determinados recursos de poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade” (Ibid, p. 311-312).

Neste capítulo, foi apresentada a visão da importância de que membros dos grupos minoritários estejam presentes no parlamento para que seja garantida a responsividade para esses grupos. O aumento na representação descritiva dos grupos marginalizados, resultaria em um aumento na responsividade a esses grupos, ou seja, os números importariam. Abandonando, desta forma, a visão liberal de que a partir das eleições todos estariam presentes, sem considerar as desigualdades e as diferenças sociais. Contudo, mostrou-se que essa não é uma relação direta, uma vez que alguns parlamentares podem não querer atuar para o grupo o qual ele tem uma relação descritiva, devido aos fatores apontados ao final deste capítulo, ou até mesmo a atuação responsiva aos temas afeitos às minorias pode esconder um insulamento em questões que manteriam esses grupos isolados no legislativo.

Pelo fato dessa representação de grupo, baseada nas características sociais, ser controversa, foram apresentados os seus limites. As pesquisas na área mostram que a relação entre presença de grupos e defesa de interesses ou de políticas para seus pares é contingente e não necessária. Assim, ao inverter a lógica de análise, para olhar as políticas para minorias propostas pelo Legislativo, como proposto na introdução, buscase discutir as dificuldades de uma política responsiva em que não existam interesses claramente dados pelos representados ao qual o representante tem que responder. A ideia é avaliar como certos interesses ou políticas de minorias são introduzidos, sem relacioná-las, necessariamente, como sendo congruentes com o interesse do representado. A pergunta que se faz é quais são os fatores que contribuem para a presença ou ausência destas políticas, considerando elementos típicos da política partidária, da lógica do sistema de representação política, dentre outros fatores.

3. O LEGISLATIVO BRASILEIRO E A REPRESENTAÇÃO NA ALMG

Este capítulo objetiva-se a apresentar, brevemente, como as minorias foram consideradas a partir da redemocratização, período importante para se considerar o que estava em jogo no país durante a 11ª legislatura da ALMG, objeto da pesquisa, apontado alguns dilemas da representação proporcional. Evidenciando quem acessava o legislativo e quem tinha as suas demandas atendidas, a partir da análise das mudanças nas regras do jogo. Observa-se que os obstáculos às representações das minorias sociais constituem pontos convergentes nas propostas de correção do sistema político nacional.

É apresentada a Casa Legislativa mineira, justificando a escolha desse legislativo para a pesquisa. São apontadas, principalmente, as mudanças institucionais realizadas com vistas a garantir uma maior responsividade e descrevendo a composição partidária da Casa, nas duas legislaturas estudadas. Em seguida é apresentada a primeira parte da pesquisa empírica, com análise do perfil descritivo dos deputados que fizeram parte da composição da 11ª e a 17ª legislaturas, com o objetivo de perceber se eles espelham, de alguma forma a população mineira, sendo importante para considerar, posteriormente, a existência ou não de alguma relação entre a presença, no momento de formulação de políticas, e responsividade.

3.1 Os limites da representação proporcional: como se consideram as minorias?

Durante a ditadura de 1964, o Congresso Nacional ficou fechado em alguns momentos – apresentando o esvaziamento do poder legislativo na época, que existia apenas para legitimar o regime militar – os poderes do presidente foram aumentados e as eleições para os cargos executivos foram canceladas (ALMEIDA, 2011). As atribuições do poder legislativo ficaram a cargo exclusivamente do executivo e nos períodos em que o Congresso Nacional estava funcionando, ele apenas homologava os pacotes de leis impostos pelo Presidente. Houve a permanência das eleições legislativas – mesmo com a instrumentalização desse mecanismo – e a manutenção da representação partidária, impondo o bipartidarismo, com uma oposição consentida entre os dois partidos da época, a ARENA e o MDB (CARVALHO, 2002). O que se apreende é que determinados grupos sociais não eram considerados na atividade política, não apenas através das regras eleitorais, em que grande parte da população possuía poderes limitados de influenciar nas decisões políticas. Isso refletia também nas

decisões tomadas pelo legislativo, nos períodos em que este possuía autonomia em relação ao executivo. Os interesses representados nesse espaço refletiam a sua composição elitista, na qual em boa parte deste período, mulheres, negros, pobres e analfabetos não se viam representados.

O início da transição para a democracia no Brasil começa ao final da década de 1970, assinalando o fim da ditadura militar. A Constituição de 1988 marcou a redemocratização do país, dando estabilidade às instituições democráticas, caracterizada pela intensa institucionalização e o respeito às regras democráticas, contando com maior participação e contestação da população (FREITAS, 2010). Ademais, com ela, os direitos sociais foram amplamente defendidos e colocados como obrigação estatal, aumentando as garantias de grupos excluídos socialmente e politicamente.

Há também o fortalecimento da representação eleitoral, com eleições diretas para todos os cargos eletivos, ampliação do voto aos analfabetos, possibilidade do voto dos jovens de 16 a 17 anos e a adoção da urna eletrônica, o que permitiu a diminuição de fraudes (NICOLAU, 2002). Há um avanço na participação política, com o aumento no número de eleitores, consequência dos pontos colocados acima, o que universalizaram o direito ao voto (KINZO, 2004).

A representação proporcional, adotada para a eleição na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de vereadores, garantiria, segundo Kinzo (2004), a representatividade das minorias, o que poderemos testar no próximo capítulo em relação à ALMG, ao observar se as minorias estão presentes nessa Casa. A autora também supõe que a variedade de partidos presentes nos legislativos garantiria a representatividade, ao permitir que diversos setores da sociedade se vejam presentes, através dos partidos. Contudo, a mesma ressalta que a representação proporcional não vem sendo respeitada. Existem, por exemplo, distorções na distribuição de cadeiras para os estados na Câmara dos Deputados. Como apontado brevemente em capítulo anterior, estados menos populosos são sobrerrepresentados enquanto que os mais populosos são sub-representados. O tamanho dos distritos eleitorais não garante um vínculo entre representantes e representados, dificultando a prestação de contas. Além disso, alguns fatores, apontados por Kinzo (2004), dificultam a cidadania no país, como o momento de escolha eleitoral, que envolve, ao mesmo tempo, cargos para diferentes níveis da federação, além de diferentes métodos de definição do eleito. Adota-se no país a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, que se baseia em fórmulas eleitorais para determinar a quantidade de cadeiras que o partido deve

conquistar no Parlamento, caso atinja um quociente eleitoral (ARRETCHE, 2006). Deste modo, esse sistema busca garantir a representação proporcional de todas as forças políticas e sociais (ARRETCHE, 1996; ANASTASIA e NUNES, 2006). É adotado também o sistema majoritário simples, para a composição do Senado e Prefeituras de cidades com menos de 200 mil eleitores, na qual é eleito aquele que obtiver mais votos, considerando os votos válidos; e o majoritário de dois turnos ou maioria absoluta, para a eleição do Presidente, Governadores e Prefeitos de cidades com mais de 200 mil eleitores. Sendo eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos (50% + 1), caso isso não aconteça, ocorre segundo turno (NICOLAU, 2004). Segundo Anastasia e Nunes (2006), parte-se do pressuposto que o sistema majoritário, garanta governos fortes e efetivos, em comparação ao sistema proporcional.

Focando no sistema de eleição dos deputados estaduais, deputados federais e vereadores, associado à lista aberta, a representação proporcional acaba gerando uma disputa entre os candidatos, de forma individual e não partidária. O grande número de partidos que concorre em distritos de grande magnitude incentiva a ampla quantidade de candidatos. Essas características incentivam a formação de coligações, mesmo com o sistema proporcional, reforçando a individualização das candidaturas, ou então a formação de um grupo de partidos diversos entre si. Essas questões acabam afetando uma escolha consciente por parte dos eleitores, que dispersam o seu apoio, não estabelecendo um vínculo com os seus representantes (KINZO, 2004). Ademais, a doação privada para campanhas é outro ponto relevante relacionado ao acesso representativo por minorias sociais. Segundo Campos e Machado (CAMPOS e MACHADO, 2015, p.133), o financiamento privado possui um valor significativo para a taxa de sucesso dos candidatos na competição eleitoral. O obstáculo está no fato de que algumas minorias são subfinanciadas e podem ter suas expectativas eleitorais diminuídas. Destarte, na política brasileira,

Certamente há deputados com vínculos eleitorais definidos, seja com um grupo específico (profissional, religioso etc.), seja com uma região (a exemplo dos redutos eleitorais típicos do clientelismo). Entretanto, de modo geral, os deputados desfrutam de grande autonomia em sua atividade parlamentar, o que é particularmente comum entre aqueles eleitos nas grandes cidades. O fato de a maioria dos eleitores não lembrar quem é o seu deputado ou em quem votou nas últimas eleições legislativas é uma boa indicação da inexistência de um vínculo de representação claro entre parlamentares e eleitores (KINZO, 2004, p. 29).

Foi a partir dos pontos elencados que a transcendência do representante em relação ao representado passou a marcar o caráter nacional. Além disso, a existência de desigualdades relacionadas ao acesso aos espaços legislativos e à capacidade de alguns de influenciar as decisões políticas acaba comprometendo a atuação do poder público e a sua capacidade de agir de forma eficiente, em relação às demandas da população, ou até mesmo de ouvir estas demandas, uma vez que o poder legislativo acaba sendo refém de interesses específicos que o controlam (Ibid).

É complicado lidar com uma ideia de responsividade eleitoral na medida em que as eleições não expressam os interesses de todos. Nem todos têm acesso igual à esfera legislativa, sendo mais difícil para os grupos que já são excluídos social e economicamente. Assim, os interesses são construídos de forma imparcial no aspecto formal, privilegiando aqueles que têm um acesso mais facilitado aos espaços de decisão política.

O sistema político brasileiro, associado à formação histórica e cultural do país gera problemas que afetam a reprodução dos interesses da população nas Casas Legislativas. Nem todos são mobilizados para participar e influenciar as decisões políticas. As mulheres, os pobres, os negros, dentre outros, são pouco mobilizados para participar das esferas públicas brasileiras. As formas da estrutura social e das características locais são importantes para determinar o perfil dominante no legislativo. Rodrigues (2009) aponta que a estrutura social e as especificidades locais fornecem um tipo de cenário no qual se estabelecem as arenas políticas cujo resultado é influenciado pelas histórias políticas, sociais, próprias da região, estado ou país. Sendo assim, as peculiaridades locais influenciam de forma positiva ou negativa a escolha do candidato pelo seu perfil.

Para se chegar ao desenho institucional atual, o país passou por inúmeras reformas e discussões sobre a mudança do sistema eleitoral e político. A partir de agora se busca perceber dois princípios associados a um governo democrático (KINZO, 2004), a representatividade e a responsividade em duas legislaturas da ALMG. Ao analisar se o corpo de representantes de alguma forma espelha ou não a sua população, o objetivo é perceber quais grupos que estão presentes ou ausentes na produção legislativa dos deputados estaduais. Pois, como afirmam Miríade e Perissinotto (2009, p. 302), “Se as regras do jogo são importantes, os jogadores também o são”. Sendo assim, será possível avaliar se há uma relação entre ausência/presença dos grupos minoritários e produção legislativa para estes grupos. Contudo, conforme ampla

discussão apresentada no segundo capítulo, não se pretende fazer associação automática entre características descritivas do representante e a responsividade. O objetivo é avaliar o perfil dos atores que propõem políticas para minorias e qual é sua percepção sobre este processo de construção de políticas para estes grupos. Quais fatores são mobilizados pelos atores para explicar esta atuação?

3.2 Minas Gerais e a sua Casa Legislativa

Devido o elevado índice de renovação da Casa nas eleições para a 11^a legislatura (65%) – número não tão alarmante quando se compara com outras legislaturas no país – e das mudanças ocorridas em todo o país, devido à redemocratização, originou-se na ALMG a busca por mudanças institucionais. Esse índice de renovação foi considerado, no estado, como uma crise de legitimidade da Casa legislativa, a qual se distanciara da população mineira durante o período da ditadura militar. “A ALEMG era portadora de uma imagem muito negativa, com baixos índices de credibilidade junto à sociedade e aos seus próprios funcionários” (ANASTASIA, 2001, p. 30). Essa visão negativa em relação ao legislativo mineiro pode estar relacionada a duas formas distintas de atuação dos deputados na Casa, sendo que uma dessas formas evidenciava o atendimento personalista das demandas.

Uma, de corte clientelista voltada para ao atendimento imediatista e particularista dos interesses do eleitor, que constitui parte significativa da atividade desenvolvida no espaço dos gabinetes; e a natureza mais universalista, desenvolvida no âmbito da Assembleia tomada como um corpo coletivo (Ibid, p. 31).

O primeiro tipo de atuação, que buscava o atendimento particularista, está relacionado ao modo como o processo político era organizado durante o período ditatorial, uma vez que não apenas a ALMG, mas todos os legislativos do país não possuíam força política.

Durante a 11^a legislatura, se realizou a Constituinte mineira, um dos fatores que levaram a escolha dessa legislatura, uma vez que a interação com a sociedade é perceptível nesse período. Nela se originou um novo padrão de interação entre sociedade e parlamentares, base para inovações institucionais que surgiriam a partir daí. No mesmo ano da Constituinte, foi realizado um Simpósio com a participação da população do estado, na qual foram propostas políticas que viriam a compor a nova

carta constitucional e, assim como a Constituição Federal, a Constituição do estado aumentou a participação popular.

Esse período, que compreende as décadas de 1990 e 2000, é marcado por uma série de iniciativas de interlocução com a sociedade. Fuks (2010) chega a falar de uma excepcionalidade da ALMG relacionada ao projeto de inovação institucional da Casa, se tornando referência de instituição democrática. As inovações institucionais voltadas para uma maior aproximação entre representantes e representados são as mais diversas: os Ciclos de Debates, as Audiências Públicas Regionais, os Seminários Legislativos e os Fóruns Técnicos, sendo que esses dois últimos visam a elaboração de projetos de lei por parte da população. Essas inovações foram responsáveis pela mudança na organização legislativa e institucionalização da participação dos mineiros na Assembleia. Para Anastasia (2001, p. 53), essas alterações afetaram a relação entre agentes e mandantes e, conseqüentemente, os graus de responsividade e *accountability* de forma positiva⁶². Essas mudanças institucionais poderiam ajudar os deputados a conhecer as preferências dos mineiros, devido à promoção da interlocução contínua com a sociedade mineira e devido à democratização da instituição, incentivando a presença e a participação da sociedade na produção legislativa (FUKS, 2010), garantindo aos deputados a informação sobre os interesses dos cidadãos.

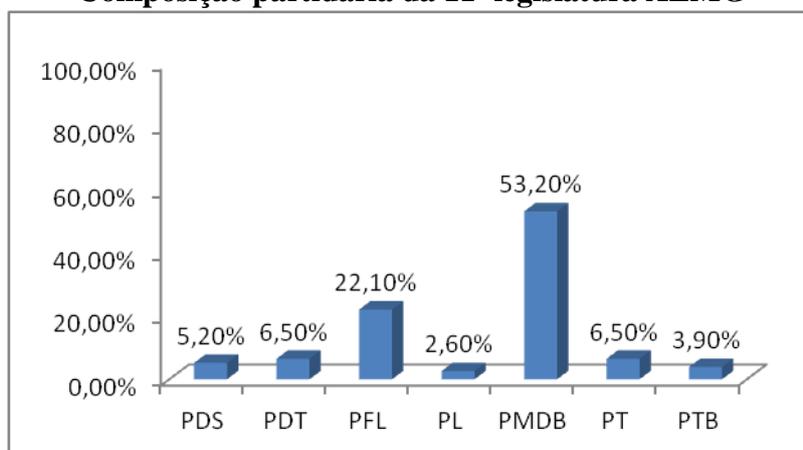
Entretanto, pesquisas sobre esses mecanismos participativos mostram que eles funcionam apenas como canais para ouvir as demandas da população e não como construção conjunta de políticas, não sendo efetivos. Além disso, Fuks (2010) coloca que esse projeto institucional não foi acompanhado de uma mudança da atitude da sociedade mineira em relação à Assembleia, isso se deve, segundo o mesmo, a dificuldade de divulgação das ações do legislativo. A Assembleia objetivava passar a ideia de um legislativo trabalhador e eficiente, além de aberto aos cidadãos e com capacidade de responde as duas demandas, mas isso não chegou de forma como esperado, aos mineiros. A permanência de uma visão negativa em relação à Casa, pelos mineiros, é comprovada pelos dados que apontam que a maioria da população expressa atitudes negativas em relação ao legislativo, não confiando na ALMG. Mas Fuks (2010) ressalta que essa desconfiança reflete um padrão nacional de desprestígio dos espaços legislativos.

⁶² Deve-se chamar a atenção para o fato de que Anastasia (2001) está trabalhando na chave agente *versus* mandante, considerando as preferências como dadas.

Outra inovação que deve ser considerada é a informatização da Assembleia que permitiu a disponibilização de atos legislativos no site da Casa (DULCI e FARIA, 2005), sendo um dos fatores que justifica a escolha da Casa para a pesquisa, devido a facilidade de disponibilidade dos dados.

Realiza-se agora, a descrição partidária desta casa, nas duas legislaturas estudadas. Nas eleições para a composição da 11ª legislatura o PMDB ficou à frente do Governo do Estado, com Newton Cardoso como governador, e apresentou a maior bancada na Assembleia, com 53,2% das cadeiras da Casa, formando a coligação governista juntamente com o PCdoB – que não elegeu nenhum deputado para essa legislatura. O PMDB contava com muito poder na Casa, prova disso foi a instauração, em 1989, pela ALMG do processo de *impeachment* contra o governador, devido a denúncias de irregularidades administrativas e financeiras. As investigações requeridas, todavia, não foram aprovadas pelos deputados do PMDB e Newton Cardoso se manteve no cargo (ANASTASIA, 2001). A segunda maior bancada, mas distante da quantidade de cadeiras conquistadas pelo PMDB, ficou com o PFL (22,10%), partido que compunha a coligação de oposição ao governador Newton Cardoso. Nessa coligação ainda estavam os respectivos partidos: PL, PTB, PDT, PSB, PCB. Mesmo se considerando toda a bancada dessa coligação, ela chega a 35,1% da composição, não alcançando a quantidade de deputados possuída pelo PMDB. Os demais partidos não chegaram a fazer coligações, o que em momentos importantes na Casa permitiu a eles certa liberdade de se vincularem a qualquer uma das coligações.

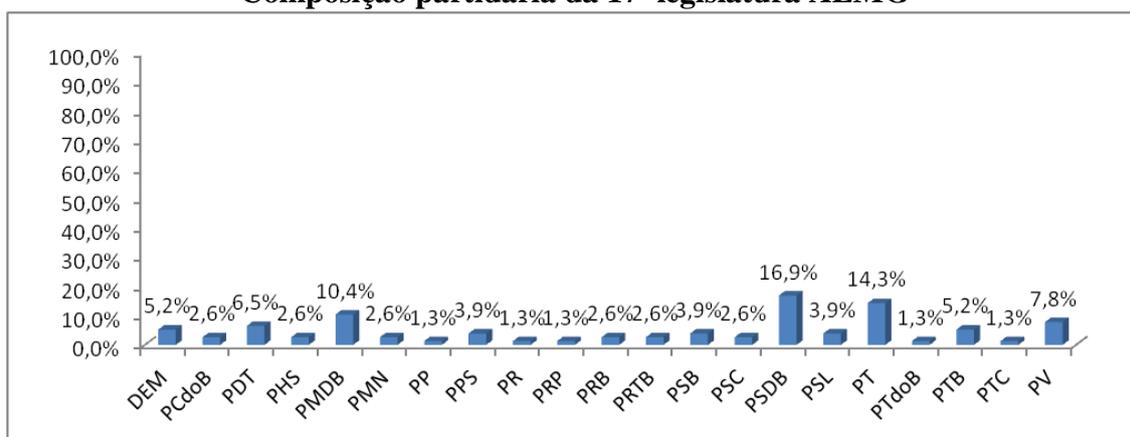
Gráfico 01
Composição partidária da 11ª legislatura ALMG



Fonte: Site da ALMG. Elaboração própria.

Na 17ª legislatura, há um aumento no número de partidos, vinte e um conseguiram eleger deputados para essa legislatura. Mas, assim como na 11ª legislatura, a coligação com a maior bancada, era a mesma do governador Antonio Anastasia. O PSDB, juntamente com os seguintes partido: PP, PDT, PTB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSDC, PMN e PSB, formavam a coligação governista e detinham mais da metade da composição da Casa, 53,3%. Outra coligação presente nesse período era composta pelos seguintes partidos: PTN, PSTB, PHS, PTC, PRP e PTdoB e possuía apenas 5,2% das cadeiras, enquanto que a terceira coligação, que possuía os partidos: PRB, PT, PMDB e PCdoB, tinha 29,9% da composição do legislativo, impulsionados principalmente pela quantidade de deputados do PT e do PMDB. Dessa forma, é possível perceber que os partidos governistas apresentavam maior composição no legislativo nas duas legislaturas, enquanto que os de oposição, exceto do PT e o PMDB na 17ª legislatura, possuíam poucas cadeiras na Casa.

Gráfico 02
Composição partidária da 17ª legislatura ALMG



Fonte: Site da ALMG. Elaboração própria.

3.3 A representação de minorias na ALMG: Descrição metodológica

A pesquisa empírica aqui apresentada emprega tanto o método quantitativo quanto o qualitativo⁶³, pois se acredita que métodos múltiplos são apropriados para proporcionar um entendimento satisfatório do fenômeno. Em um primeiro momento é aplicada a metodologia quantitativa, a partir da utilização de dados secundários, para a montagem do perfil dos 154 representantes políticos no âmbito do legislativo de Minas Gerais, nas 11ª e 17ª legislaturas, sendo 77 deputados em cada uma das legislaturas

⁶³ A segunda parte da pesquisa será detalhada no próximo capítulo.

estudadas. Serão utilizados os dados estatísticos dos pleitos de 1987 e 2010, os quais possuem como fontes o *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁶⁴ e o *site* da Assembleia Legislativa⁶⁵, com o objetivo de se identificar o perfil dos parlamentares eleitos para as correspondentes legislaturas⁶⁶.

O uso dessas fontes de dados tem vantagens devido ao seu caráter oficial – por serem *sites* das próprias instituições – dessa forma, são de difícil contestação. Porém, não é descartada a possibilidade de conter erros e a ausência de certos dados relevantes. Por conseguinte, a complementação dos dados e a verificação dos mesmos se deu a partir da pesquisa em outras fontes, tais como jornais, revistas, publicações oficiais da ALMG e pesquisa na internet.

Para se realizar a análise dos dados do perfil biográfico dos deputados estaduais mineiros, que ocuparam o cargo nas duas legislaturas a serem estudadas⁶⁷, são utilizadas as seguintes variáveis: raça, idade, sexo, ocupação profissional, e grau de escolaridade. Elas são denominadas por Florentino (2008) como variáveis sociológicas, por fornecerem indícios sobre os espaços de socialização dos deputados. E ainda, de acordo com a literatura, revelam perfis geralmente sub-representados. Além de serem relevantes para a mesma, essas variáveis são consideradas de fácil acesso, já que são disponibilizadas nos *sites* de instituições como a ALMG e o IBGE.

Para compreensão dos dados, foram realizadas análises estatísticas descritivas, com auxílio do *software* científico SPSS – *Statistical Package for the Social Sciences*. Foi realizado o levantamento e a tabulação de dados quantitativos permitindo uma abordagem sistemática e geral da 11ª e 17ª legislaturas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Para uma melhor apresentação dos dados coletados, os mesmos foram suscetíveis de classificação e quantificação e dispostos em gráficos e tabelas para uma melhor visualização dos resultados obtidos.

⁶⁴ Disponível em: <http://www.tse.jus.br>.

⁶⁵ Disponível em: <http://www.almg.gov.br/home/index.html>.

⁶⁶ O uso das entrevistas também é empregado nessa parte da pesquisa, pois se percebeu a importância de determinadas falas para se complementar algumas análises, contudo, esse método será mais aprofundado no capítulo a seguir.

⁶⁷ Os motivos de seleção dessas legislaturas foram apontados anteriormente, na introdução desse trabalho.

3.4 Qual o perfil da representação descritiva na ALMG?

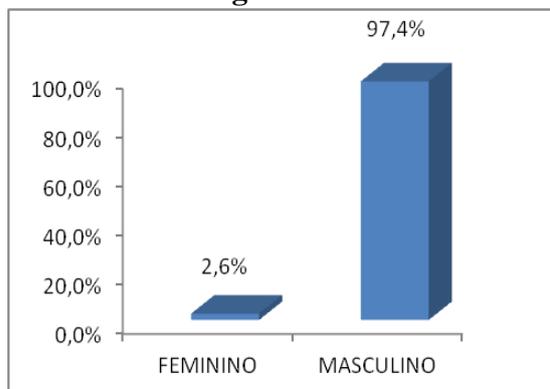
3.4.1 Sexo

A primeira variável a ser analisada é a referente ao sexo dos deputados (as) presentes nas duas legislaturas estudadas. A análise da variável sexo é importante, pois a socialização diferenciada de gênero influencia na decisão de concorrer a um cargo político, determina o sucesso eleitoral e os espaços que o (a) deputado (a) irá ocupar no legislativo, além de poder ter impacto nas políticas sugeridas. Isso retoma o debate entre a política de presença e a política de ideias, apresentado no segundo capítulo, pois, como anteriormente abordado, as características dos representantes podem, segundo Phillips (1998), ter grande influência na atuação do parlamentar.

Pinheiro (2007) afirma, entretanto, que não são oferecidas as mesmas chances e condições de disputa para cada sexo, não assegurando assim, o que a autora chama da “porção de espelho”, a representatividade da instituição política. Isso se deve porque a política, permeada de valores e preconceitos, atribui a cada sexo capacidades e habilidades distintas. Dessa forma, essa variável se mostra importante, por ser a clivagem por gênero uma das mais significativas na sociedade moderna.

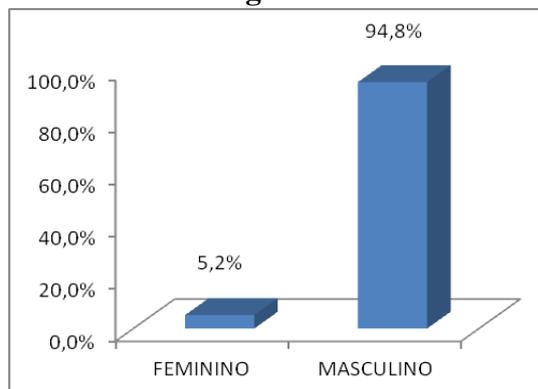
Ao se analisar os dados obtidos percebe-se pouca diferença em relação às duas legislaturas. A composição da ALMG tanto na 11^a quanto na 17^a legislaturas é em sua maioria do sexo masculino, contando com 97,4% e 94,8% de homens, respectivamente. As mulheres representam apenas 2,6% e 5,2%, comprovando as dificuldades que elas possuem para entrar na vida política.

Gráfico 03
Composição em relação ao sexo na 11ª legislatura



Fonte: TRE (2016).
 Elaboração própria.

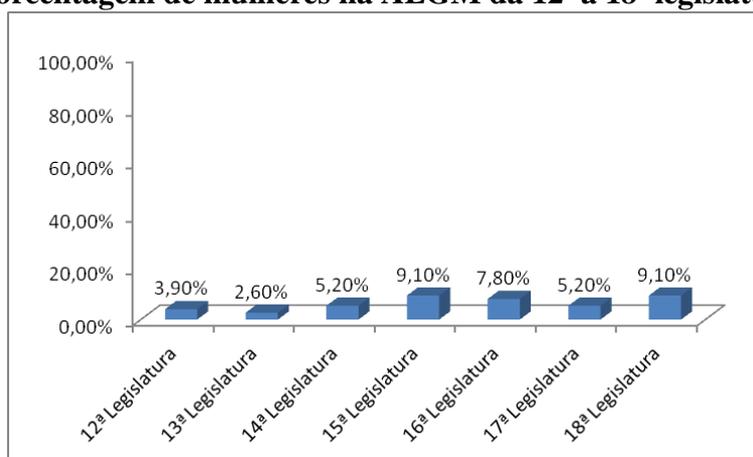
Gráfico 04
Composição em relação ao sexo na 17ª legislatura



Fonte: TRE (2016).
 Elaboração própria.

Ao se analisar os dados obtidos por Vieira (2015), da 12ª à 18ª legislatura, percebe-se que a porcentagem de mulheres na ALMG nunca superou os 10%, mesmo cenário visto no nível do legislativo federal. A 15ª legislatura apresenta o maior número de mulheres dentre as legislaturas estudadas (9,10%), porcentagem que só foi igualada na 18ª legislatura. Entre essas duas legislaturas (na 16ª e na 17ª legislaturas), o que se observa é que o número de mulheres foi menor, como pode ser percebido no gráfico a seguir.

Gráfico 05
Porcentagem de mulheres na ALGM da 12ª a 18ª legislatura



Fonte: Vieira (2015).

Desta forma, é possível afirmar que a ALMG, em relação ao sexo, não segue a ideia da representação descritiva. Mesmo apresentando um aumento de 6,50% na presença feminina, quando se compara os pleitos de 1987 e de 2014, não é possível

afirmar que as mulheres passaram a ter presença garantida na ALMG, devido à variação da presença feminina nesse período de análise, como apontado acima. Não sendo possível determinar se é apresentada uma tendência de melhora ou piora, no que se refere à representação descritiva no decorrer dessas legislaturas.

Poderia presumir que, no pouco que apresenta, a eleição de mulheres é dependente de uma carreira política masculina, uma vez que as relações familiares podem se apresentar como uma importante rota de acesso à carreira política para mulheres (PINHEIRO, 2007). Porém não é o que apresenta a composição da 11^a e da 17^a legislatura da ALMG. As duas deputadas que exerceram o mandato na primeira legislatura estudada, apresentam uma participação política atuante, sem vínculos com os seus familiares. E apenas uma, do total de quatro, das deputadas tem a sua carreira política associada ao seu marido, na 17^a legislatura. As outras mulheres eleitas já possuíam uma carreira política consolidada, sendo eleitas anteriormente ao cargo de vereadora em seus respectivos municípios. Sendo assim, mesmo que a representação feminina seja baixa, a carreira política dessas mulheres pode ser considerada independente. O exemplo de uma das ex-deputadas da 17^a legislatura entrevistada é relevante de ser mencionado. Ao invés de contar um incentivo familiar para se candidatar, a ex-deputada relatou ter estimulado os seus irmãos e filho a entrarem na vida política. Essa mesma entrevistada apontou que a política está ficando cada vez mais profissional e que a necessidade de altos recursos financeiros nas campanhas a impediu de se reeleger. Confirmando o que é colocado por Gomes (2012, p. 32).

A cultura brasileira combinada com um sistema político fragmentado que incentiva campanhas individualizadas e extremamente caras pesa excessivamente sobre as mulheres. Além do preconceito de gênero, as brasileiras entraram na política recentemente e sofrem com a falta de experiência e conexões no mundo político.

O financiamento de campanha pode reproduzir a desigualdade econômica, já que algumas mulheres não possuem rendas altas ou se deparam com dificuldades de encontrar financiadores. Regras institucionais também podem prejudicar a representação feminina, como o sistema de lista aberta, o qual não garante a proporção de candidaturas femininas e cadeiras no parlamento. Essa realidade é a mesma encontrada no legislativo nacional, onde a média de presença das mulheres é de 10%, o que mostra que a quantidade de deputadas na ALMG é, em muitas legislaturas, abaixo da média nacional. Contudo, segundo Miguel e Queiroz (2006), elas possuem mais

chances nos municípios, principalmente naqueles menos desenvolvidos. As explicações para isso são complexas, exigindo, segundo os autores, análises que vão além dos resultados eleitorais.

Segundo Araújo (2005), a ausência das mulheres na política pode ser resultado dos obstáculos enfrentados por elas dentro dos seus partidos, dificultando o lançamento de suas candidaturas ou não dando incentivos para essas candidaturas. Dessa forma, mesmo quando são candidatas têm poucas chances de vitória. Existem tentativas de garantir uma maior representação das mulheres na política, como a adoção de cotas, com a possibilidade de fixação de um número de candidatas para disputar a eleição e ou a de cadeiras, reservadas para as mulheres, nas assembleias (NICOLAU, 2004). No Brasil, as cotas foram implantadas nas eleições municipais em 1995 e para as eleições estaduais e federais em 1997. Inicialmente buscava garantir 20% de candidaturas femininas e chega a 30% nas eleições municipais de 2000⁶⁸, porém, até 2014, esta cota não era cumprida em sua totalidade, no nível nacional. Após a sua aprovação, o número máximo de candidaturas foi aumentado, o que acabou não deslocando as candidaturas masculinas tradicionais e, além disso, os partidos não possuem obrigações de cumprir essa lei.

No legislativo federal, a baixa presença das mulheres é associada, além das variáveis apontadas acima, à pequena presença delas nas listas partidárias. Isso é influenciado pela divisão entre público e privado, que prejudica as mulheres ao excluí-las do espaço público e ao associá-las como pertencentes naturalmente ao espaço do privado. A exclusão das mulheres das posições de poder se deve, possivelmente, a sua relação com estruturas e práticas patriarcais de autoridade fruto de uma desigualdade estrutural. Elas limitam as ações das mulheres na vida pública e privada onde os homens as dominam e oprimem. De acordo com Young (1990), o mundo burguês promoveu uma divisão moral na sociedade entre razão e sentimento, o que ocasionou o afastamento das mulheres da esfera pública, já que elas não poderiam levar valores baseados no sentimento para essa esfera. Elas são tradicionalmente formadas para o serviço doméstico e a vida privada é considerada o seu lugar. Ao lhe serem negados direitos fundamentais para a vida pública também foi restringida a sua participação nas funções políticas e de poder. Essas questões não afetam apenas a presença delas nesses

⁶⁸ “§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.” (Lei das Eleições - Lei nº 9.504, 1997).

postos mais importantes, mas acabam influenciando também no atendimento as suas demandas nos espaços legislativos. Mesmo assim, as mulheres vêm conquistando avanços consideráveis, como o aumento da escolarização, e ganhando espaço em diversos setores da sociedade, como na força de trabalho ativa (PINHEIRO, 2007; MARQUES, 2012).

Mesmo ganhando espaço em diversos setores da sociedade, comparando com outros, o campo da política é o que apresenta mais dificuldades para que elas se consolidem (RODRIGUES, 2009), e isso pode ser comprovado pelos dados da ALMG. Assim, as mulheres estariam voltadas ao cuidado, sendo menos egoístas nas decisões políticas. Criticando essa visão, Miguel (2014, p. 194) coloca que para ela “[...] as mulheres trariam um aporte diferenciado à esfera política por estarem acostumadas a cuidar dos outros, a velar pela família, enfim, devido ao papel de mãe – referido como ‘política do desvelo’ (*care politics*) ou então ‘pensamento maternal’”. A presença das mulheres, nos espaços de poder, poderia diminuir o caráter agressivo desses lugares, típico dos homens. Além disso, haveria uma maior preocupação com questões sociais, uma vez que as mulheres, responsáveis pelo cuidado da família, veriam esses temas quase como um imperativo (Ibid, p. 195). O fato das mulheres tratarem de questões relativas ao cuidado, pode ser relacionada a sua socialização e a expectativa do seu eleitorado em relação a elas, do que, necessariamente, de atributos naturais ligados a gênero. Alguns exemplos de mulheres, na política brasileira, que contradizem essa passividade esperada pela política do desvelo são Kátia Abreu, Dilma Rousseff, Gleisi Hoffmann, Maria do Rosário, entre outras.

A sub-representação feminina no legislativo mineiro, comprovada pelos dados apresentados acima, pode interferir na responsividade a esse grupo, lógica relacionada à representação descritiva, apresentada no segundo capítulo. Uma vez que as mulheres são um dos grupos minoritários considerados nessa pesquisa, no próximo capítulo busca-se perceber se essa ausência está realmente vinculada ao baixo número de projetos, considerando que possa haver outros fatores que podem influenciar na atuação ou não para esse grupo social.

3.4.2 Ocupação profissional

A ocupação profissional é uma variável importante, pois ela pode influenciar na possibilidade de conquista de uma cadeira no legislativo, além de determinar a origem e

posição social dos deputados. Como afirmam Marengo e Serna (2007, p. 95), “A posição social dos políticos no âmbito do trabalho e da produção é tanto uma fonte de estratificação social no acesso à riqueza material e ao bem-estar social, como uma fonte para a legitimação de classificações hierárquicas do capital social”.

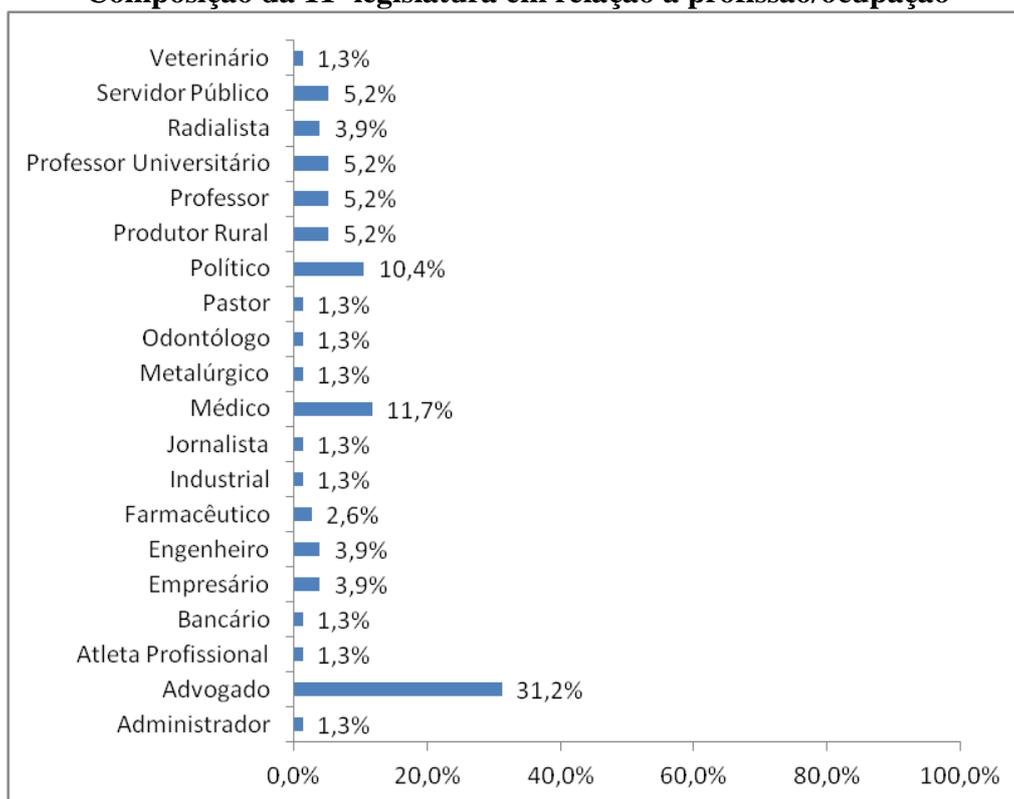
Algumas profissões estimulam aptidões que se mostram necessárias para se ganhar uma eleição, além de preparar esses profissionais para a política. Dentre elas podem ser citadas, o jornalismo, o magistério, a advocacia, o empresariado, entre outras, que acabam compondo boa parte dos legislativos não apenas no Brasil, mas também em outros países (NORRIS, 1996). Essas profissões aperfeiçoam habilidades de argumentação, convencimento e oratória, essenciais também para a política (RODRIGUES, 2002).

A partir dos dados, percebe-se que as ocupações profissionais majoritárias são as mesmas na composição das duas legislaturas. Advogados, médicos e políticos⁶⁹ têm uma presença significativa na 11ª e na 17ª legislatura, sendo que, na 11ª legislatura, os advogados contam com um número expressivo, sendo a maior categoria nesse período (31,2%). Na 17ª legislatura, eles apresentam uma queda significativa, passando a representar apenas 9,1% da Casa, mesma porcentagem vista para os médicos e políticos.

Em relação aos políticos, os dados coletados permitem uma análise diferente da apontada por Rodrigues (2009) em relação à 52ª legislatura da Câmara dos Deputados, na qual essa categoria não está muito presente, enquanto que na ALMG, nos dois períodos analisados, é bastante significativa, seguindo o que é assinalado por Perissinotto e Miriade (2009) para as eleições de 2006, podendo afirmar que o fato de ter sido político anteriormente é um atributo importante para ser eleito na ALMG.

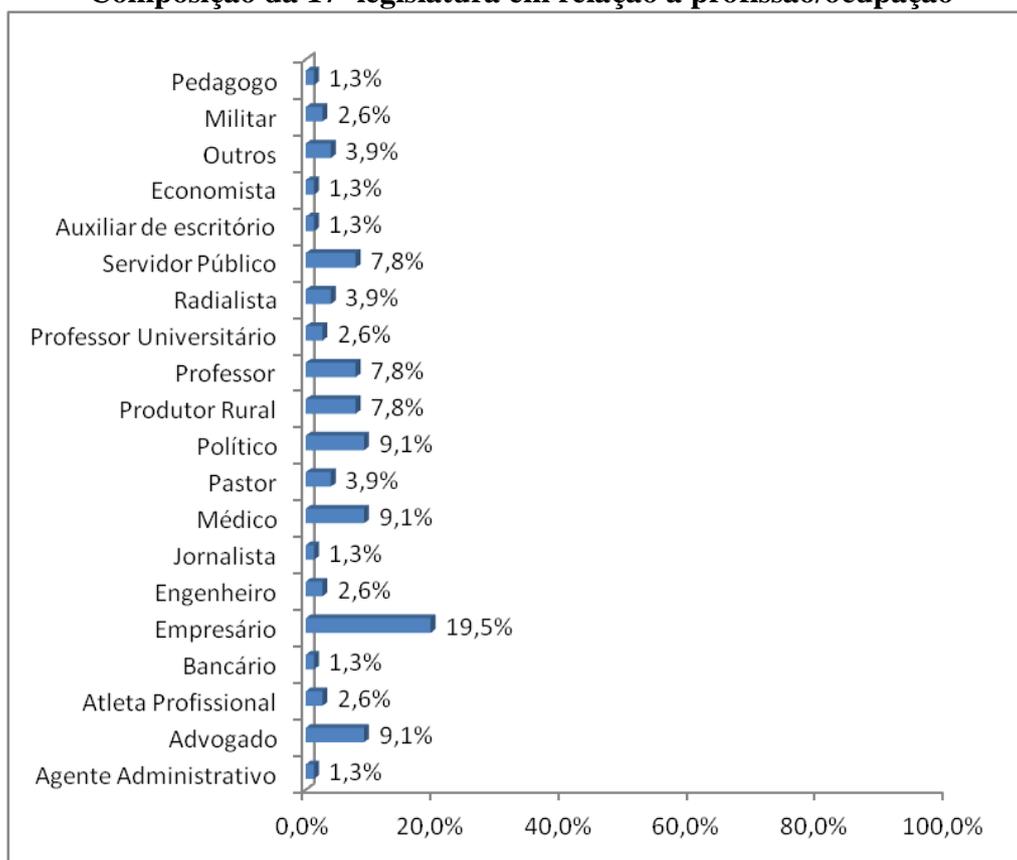
⁶⁹ Na categoria político foram considerados os deputados que nunca chegaram a exercer uma atividade profissional e que começaram as atividades políticas muito cedo, antes mesmo de terminarem os estudos superiores.

Gráfico 06
Composição da 11ª legislatura em relação à profissão/ocupação



Fonte: TRE (2016). Elaboração própria.

Gráfico 07
Composição da 17ª legislatura em relação à profissão/ocupação



Fonte: TRE (2016). Elaboração própria.

Segundo Rodrigues (2009), em relação à 52ª legislatura da Câmara dos Deputados, se reduziu o número de parlamentares vindos de categorias profissionais consideradas de classe alta, principalmente os empresários, indicando a diminuição da importância daqueles que vem de camadas de renda elevada. Os empresários perceberam que não havia necessidade de estarem presentes nos legislativos, passando a influenciar as políticas a partir de financiamentos de campanhas e tendo em troca o atendimento das suas demandas. O mesmo não pode ser dito pela análise das duas legislaturas desse estudo, pois o empresariado é o meio ocupacional de maior presença na ALMG na 17ª legislatura, crescendo em relação à 11ª legislatura. Os empresários contam com 19,5% de cadeiras, dando um salto em relação à primeira legislatura analisada, onde apresentava apenas 3,9% das cadeiras na ALMG. Dados da atual legislatura da Câmara dos Deputados mostram que houve um crescimento significativo no número de empresários em relação à legislatura anterior, segundo o DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. Essa bancada representa 47,95%

da atual composição da Câmara, diferindo do que foi visto por Rodrigues (2002, 2009) em legislaturas anteriores e se assemelhando ao que ocorreu na ALMG.

Já se considerava a possibilidade dessa ocorrência visto que, com a crescente perda de espaço das oligarquias rurais no estado, os empresários, que têm origem no setor rural, acabaram dominando o espectro político. Esse grupo conta com uma boa capacidade de adquirir recursos para as suas campanhas, apesar de não ser especificada a dimensão do empreendimento. As campanhas eleitorais brasileiras são caras e exigem dos candidatos um maior esforço para a aquisição de financiadores. Segundo o site do Tribunal Regional Eleitoral, no total, os deputados eleitos em 2010 arrecadaram para a campanha R\$ 52.905.345,50. Isso aponta para uma receita total média de R\$687.082,41, com desvio-padrão de R\$ 493.072,44. O alto valor do desvio-padrão indica a grande desigualdade entre os deputados e suas receitas de campanha. Sendo que o maior valor arrecadado foi de R\$ 2.432.022,00 e o menor foi R\$ 3.580,00. Os dados comprovam que a maioria dos deputados que se elegeram arrecadaram grandes quantias em dinheiro. Essa questão está presente em uma fala de um dos deputados entrevistados.

[...] vivemos hoje uma crise de representação política nas democracias e são inúmeras as causas. Entre elas, podemos destacar a força do poder econômico nas eleições. Ela distorce a representação da sociedade, facilita atos de corrupção, leva a campanhas eleitorais midiáticas sem o debate político, descaracteriza os partidos políticos e como resultado temos muitos representantes atuando em causas próprias, ou sem qualquer vínculo com os anseios dos representados (Deputado Estadual - PT, 17ª legislatura).

A ocupação profissional se mostra importante para a obtenção de financiamento de campanha, pois, segundo Campos e Machado (2015), os que são identificados com classes mais altas, recebem mais financiamento do que aqueles de profissões ligadas à classe média ou baixa. Os autores ainda complementam afirmando que o efeito de ter ensino superior é atenuado quando se considera a ocupação. Algo que confirma a influência econômica das ocupações profissionais é a presença significativa, na ALMG, das profissões liberais tradicionais, como os advogados e os médicos, profissões que também facilitam a aquisição de recursos financeiros (RODRIGUES, 2002). Rodrigues (2009) chega a apontar que a atividade médica pode servir de um importante trampolim para a entrada na vida pública. O país tradicionalmente elege muitos médicos, dentre alguns nomes estão o ex-governador de São Paulo e candidato à Presidência, Adhemar

de Barros, o ex-presidente Juscelino Kubitschek e o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin.

A popularidade adquirida fora da esfera política, através da profissão, também é importante para a conquista de votos, visto a eleição de radialistas, esportistas, atores e cantores em diversos legislativos pelo país, assim como na ALMG. A presença desses comunicadores chama atenção devido ao número reduzido deles na sociedade. Essa atividade tem como característica a boa oratória e a capacidade de convencimento, importantes também para a atividade política. Essas profissões garantem a popularização, tornando o candidato conhecido sem que seja necessário gastar grandes recursos financeiros nas campanhas (RODRIGUES, 2002; 2009). Juntos, jornalistas e radialistas compõem 5,2% da Casa na 11ª legislatura mantendo esse índice na 17ª legislatura, podendo considerar que a presença deles é garantida. Isso pode ser uma possível consequência da lista aberta, retratada anteriormente, por incentivar a candidatura de pessoas com alta popularidade para que o partido conquiste uma bancada expressiva.

Ser atleta profissional, principalmente jogador de futebol, garante boas chances de o candidato estar presente na ALMG, possivelmente também devido à grande visibilidade dessa profissão. Um deputado, na 11ª legislatura, e dois deputados, na 17ª legislatura, foram jogadores de futebol de times mineiros. A eleição de pessoas vinculadas ao esporte é algo típico em Minas Gerais, exemplos dessa prática são o deputado Gustavo Perrella, eleito para a 17ª legislatura, filho do ex-presidente do Cruzeiro e senador Zezé Perrella e o prefeito de Belo Horizonte e ex-presidente do Atlético Mineiro, Alexandre Kalil.

O aumento no número de pastores na ALMG de uma legislatura para outra é outro dado que chama atenção. Isso pode estar relacionado com o aumento no número daqueles que professam tal religião aos serem comparados com os católicos⁷⁰ (RODRIGUES, 2009), resultado da diversificação e da difusão do pentecostalismo. Isso ocorre conjuntamente com “[...] a aproximação dos atores religiosos com os partidos políticos; a ampliação da presença de líderes religiosos no Legislativo; e o interesse tanto pelas concessões de canais de televisão e de rádio, quanto pelas parcerias com as

⁷⁰ O número de católicos na população brasileira diminuiu de 83,3%, em 1991, para 73,8%, em 2000, e 64,6%, em 2010, a dos evangélicos aumentou de 9% para 15,6% e 22,2%, respectivamente. Em Minas Gerais, os católicos representam 70,4% da população, segundo o último censo, e os evangélicos 16,4%. As pesquisas apontam para uma constante diminuição no número de católicos e o crescimento das mais variadas religiões, no estado.

agências governamentais [...]” (MACHADO, 2012, p. 34). Gerando consequências na composição dos legislativos em todo o país, com a crescente ampliação, durante as duas últimas décadas, da participação dos evangélicos na política eleitoral, para os quais, a identidade religiosa parece ser mais importante que a identidade partidária, pois ela é utilizada como atributo eleitoral e as comunidades de fiéis são transformadas em base eleitoral.

O caráter fragmentário dessa religião, com muitos templos e pastores, promove o aumento no número de candidaturas, uma vez que “Muitas denominações interpretam a participação na política partidária e nas disputas eleitorais como fundamentais à ampliação e ao fortalecimento de suas respectivas igrejas no campo evangélico [...]” (MACHADO, 2012, p.46). O sucesso nas eleições resulta de um processo de formação de lideranças e intensa socialização dos fiéis, transferindo a influência religiosa para a esfera política. Além do mais, muitas igrejas adotaram o modelo corporativo de representação, lançando candidatos que possuem contato direto com as igrejas. Os partidos também foram grandes incentivadores das candidaturas de líderes evangélicos, pois objetivavam ampliar o número de votos para a legenda, e com isso, incentivaram os evangélicos a participarem mais diretamente na política. Essas igrejas orientam os seus candidatos, a partir da elaboração de cartilhas de como eles devem atuar nos legislativos, influenciando, dessa forma, na produção de políticas públicas para esse grupo, iniciando um ativismo conservador, que gera um embate com algumas minorias, como o grupo LGBT. Como será visto no próximo capítulo, o grupo LGBT conta com poucos projetos voltados para as suas demandas na ALMG.

A presença de servidores públicos também aumentou da 11^a para a 17^a legislatura. Contudo, se esperava uma maior presença de funcionários públicos, uma vez que a sua presença em legislativos de diversos países é significativa, como apontou Perissinotto e Miríade (2009). Esses profissionais possuem intimidade com as questões do Estado e alta escolaridade, o que os fazem ter um grande contingente entre os eleitos, assim, o emprego público serve como preparação para a entrada na política.

É possível afirmar que os principais grupos de profissões presentes na ALMG nas duas legislaturas têm em comum flexibilidade de horários e maiores qualificações educacionais que ampliam as chances de se tornar deputado, além de serem considerados os meios mais tradicionais de recrutamento político não apenas em Minas Gerais, mas em todo o país. Essas profissões que tem maior presença na Casa não apresentam vínculo descritivo com os grupos minoritários da sociedade. Além do mais

comprova a pouca presença de trabalhadores manuais e industriais, uma das minorias objeto de análise desta pesquisa, o que pode, assim como apontado no caso das mulheres, impactar no número de projetos apresentados para esse grupo, uma vez que o perfil profissional pode influenciar na atuação dos deputados. Por fim, como apresentado acima, determinadas profissões, como os empresários, os políticos profissionais e os pastores, podem ser influenciadas pelos recursos financeiros arrecadados durante as campanhas e pelas orientações do grupo ao qual é originário, o que pode fazer com que o eleito vincule a sua atuação a questões particularistas e não para as demandas da população de forma geral, ou para os grupos minoritários, influenciando na responsividade dessa categoria social.

3.4.3 Grau educacional

Pesquisas (SANCHEZ, 2015; PINHEIRO, 2007; CAMPOS e MACHADO, 2015) comprovam que recursos sociais simbólicos, dentre eles o nível de instrução, têm peso significativo para que uma pessoa se torne um deputado, já que o ensino superior se mostra como um pré-requisito para a entrada na política. O nível educacional é uma “[...] das mais importantes credenciais para se ter acesso aos postos de elites nas democracias ocidentais” (PERISSINOTTO e MIRÍADE, 2009, p. 308)⁷¹, por ser considerado um indicador da posse de qualidades pessoais importantes, justificando assim, a importância dessa variável para a pesquisa. Rodrigues (2002) afirma que quanto maior o nível escolar, mais votos o candidato pode receber. Segundo Perissinotto e Miríade (2009), ter curso superior aumentou em mais de duas vezes a chance de ser eleito para a Câmara dos Deputados, em 2006, contudo os autores alertam para o fato de que os partidos não buscam conscientemente pessoas com alto nível de escolaridade. Apenas que essas pessoas se sentem mais preparadas para a carreira política, devido às habilidades que possuem e se candidatam mais, aumentando assim, as chances de vitória. Ainda,

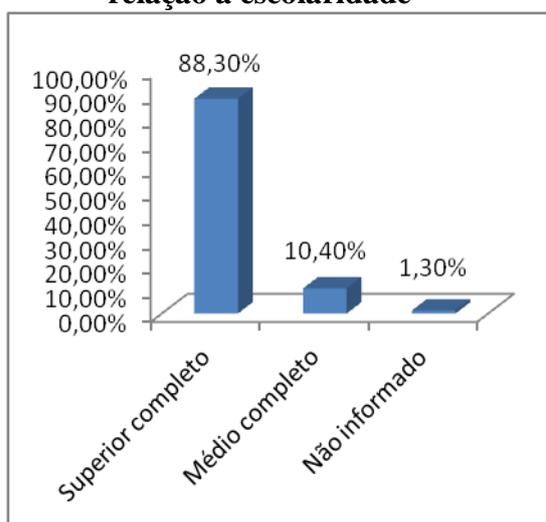
O ensino superior não afeta as chances de sucesso eleitoral apenas pelo acesso a conhecimentos específicos, mas também pelas redes de contato sociais que são estabelecidas no ambiente universitário, recorrentemente um espaço de iniciação na vida político-partidária dos aspirantes à vida pública; pela obtenção de habilidades importantes no

⁷¹ Vale lembrar que no Brasil, foi apenas com a Constituição Federal de 1988 que os analfabetos passaram a ter direito ao voto.

jogo político como boa oratória, por exemplo (CAMPOS e MACHADO, 2015, p. 128).

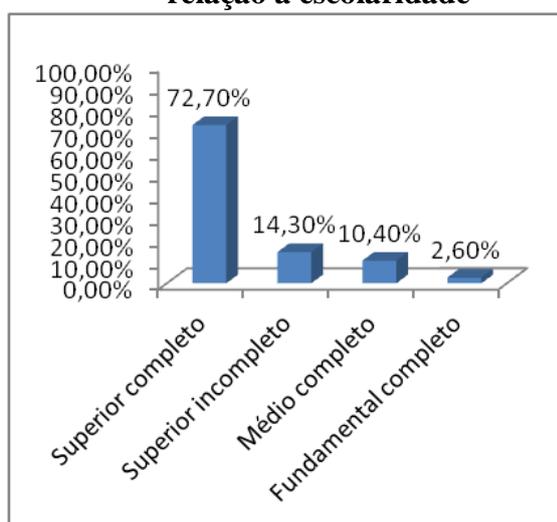
Essa questão apresentada por Campos e Machado (2015), de que o ambiente acadêmico pode ser fundamental para a introdução na política pode ser comprovada pela fala de um dos entrevistados que afirma ter iniciado a sua atuação política durante a faculdade.

Gráfico 08
Composição da 11ª legislatura em relação à escolaridade



Fonte: TRE (2016).
Elaboração própria.

Gráfico 09
Composição da 11ª legislatura em relação à escolaridade



Fonte: TRE (2016).
Elaboração própria.

No caso da 11ª e 17ª legislaturas da ALMG, é possível perceber que nas duas há o predomínio de deputados com ensino superior, como é visto por Rodrigues (2002; 2009) no legislativo federal. A composição da ALMG comprova o princípio exposto acima sobre a influência da educação superior, ao apresentar a maior parte de seus constituintes com formação neste nível de escolaridade. Apesar de uma diminuição dessa categoria, da 11ª para a 17ª legislatura, de 88,3% para 72,7% respectivamente. O que não chega a afetar a preponderância de quem possui um diploma de curso superior na ALMG, uma vez que na última legislatura foi acrescentada a categoria “superior incompleto”. A diminuição nesse nível de escolaridade pode estar relacionada a possíveis indícios de ampliação e diversificação da concentração democrática, como apontam alguns trabalhos, ao menos no âmbito da Câmara dos Deputados, onde também houve, ao longo dos anos, uma diminuição daqueles deputados que possuíam nível superior de educação, assim como ocorre na ALMG. É interessante notar também

que a porcentagem de deputados com ensino médio é a mesma para as duas legislaturas (10,4%).

Ressalta-se que, no caso da 11ª legislatura, não foi possível obter informações seguras que permitissem estabelecer o grau de escolaridade de um dos deputados. Os dados para essa legislatura foram coletados a partir do *site* da ALMG, que contém o perfil desses deputados, uma vez que o TRE não disponibiliza essa informação. Com o avanço da disponibilidade dos dados pelo TRE, foi possível determinar o nível educacional dos deputados da 17ª legislatura de forma mais confiável, ressaltando que, para os dois casos, foi considerada a informação da formação escolar no momento da candidatura.

Deve-se ater ao fato de que a escolaridade apresenta uma associação com a renda, ou seja, aqueles que são mais escolarizados são os que possuem uma renda mais elevada, isso influencia na eleição, pois são os que têm uma alta faixa de patrimônio que possuem mais chance de vitória, pois o poder aquisitivo tem relação com o financiamento de campanha. Isso pode afetar também a atuação do deputado, uma vez que possuir ensino superior e um patrimônio elevado é uma condição que distancia esses representantes do perfil encontrado na sociedade mineira, podendo dificultar no atendimento das demandas dessa população, por se encontrarem afastados da sua realidade.

3.4.4 Raça

Em relação à variável raça, Campos e Machado (2015) afirmam que a política brasileira é majoritariamente branca. Ainda existem poucos trabalhos que abordam a representação negra no país, contudo, esses trabalhos evidenciam a existência de poucos políticos negros nas instâncias decisórias brasileiras. Não podendo concluir que isso se deve à preferência dos eleitores por candidatos brancos, mas sim refletir outras desigualdades pelas quais as pessoas negras passam (Ibid).

Para a classificação da raça dos deputados das duas legislaturas utilizou-se da Heteroclassificação, assim como realizado por Campos e Machado (2015), uma vez que o TRE-MG não disponibilizava essa informação para essas legislaturas. Nesse método, as fotos dos deputados foram submetidas à avaliação de uma equipe de quatro

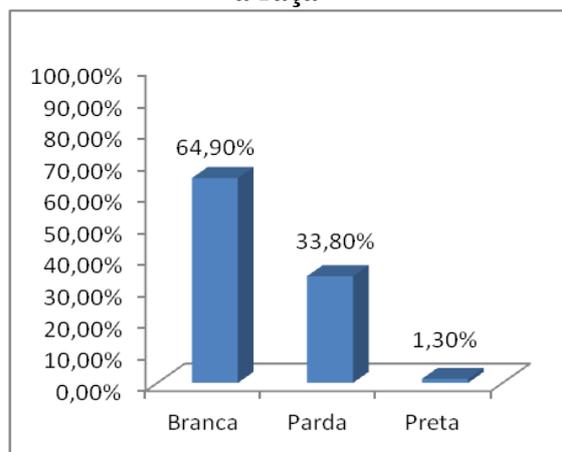
pesquisadores⁷², com isso reforça a raça como um conceito sociológico e não biológico, pois os deputados são classificados a partir das suas marcas raciais verificadas por terceiros. A classificação realizada a partir desse método se mostra válida, uma vez que diversas pesquisas vêm comprovando a correlação entre a autodeclaração e como as pessoas são percebidas por outros. Por fim, ainda se mostra útil por contornar a fluidez do modelo de classificação racial do país (Ibid). Todavia, não são desconsiderados alguns problemas que podem surgir com a adoção desse método, os quais são apontados por Campos e Machado (2015, p. 124).

Além de questões éticas relacionadas à imposição de identidades sociais, pois nem sempre alguém classificado como branco se enxerga como branco, existe também toda uma série de problemas relacionados à comparação com os dados levantados pelo IBGE. Ademais, em um país com classificações raciais fluidas, é difícil crer que a heteroclassificação forneça dados válidos para toda a realidade nacional.

Optou-se por apresentar no gráfico as categorias parda e preta separadamente, diferentemente do que é comum na literatura, com o objetivo de se detalhar ainda mais a questão racial na ALMG, mesmo que as pessoas classificadas como pardas e pretas vivenciem quase as mesmas dificuldades sociais e essas duas características se mostrem muito próximas no sentido sociológico. Contudo, é importante considerar a identidade racial daqueles considerados pardos, sendo complicado atribuir a eles uma categoria racial, uma vez que foram classificados de outra forma.

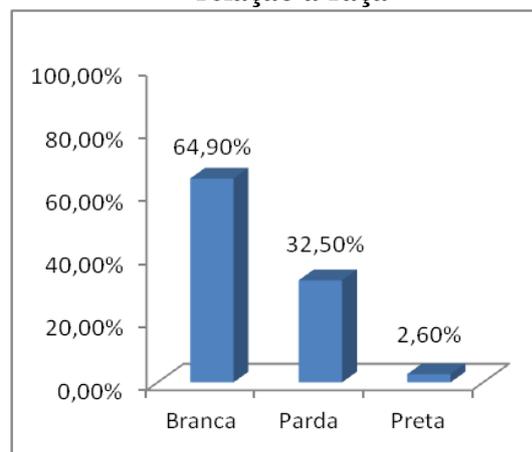
⁷² A equipe foi composta por quatro pesquisadores, sendo que três possuem ensino superior e um possui o ensino médio. As idades entre eles variam entre 23 e 55 anos.

Gráfico 10
Composição da 11ª legislatura em relação à raça



Fonte e elaboração própria.

Gráfico 11
Composição da 17ª legislatura em relação à raça



Fonte e elaboração própria.

Os que foram considerados brancos é maioria significativa na ALMG apresentando a mesma porcentagem nas duas legislaturas, enquanto que os pretos têm uma presença mínima na Casa, sendo 1,3% e 2,6% dos deputados respectivamente. Os pardos chegam a contar com uma boa quantidade, contudo ainda são praticamente metade da porcentagem dos brancos. Esse não é um quadro exclusivo da ALMG. Amora (2008), ao analisar a relação entre raça e representação política nas eleições para deputado federal no Distrito Federal, apontou para um quadro de exclusão racial dentro dos partidos, em função da baixa quantidade de candidaturas negras, e no caráter periférico destas candidaturas⁷³. Como consequência, os desempenhos eleitorais de negros e negras se mostraram fracos. O autor acrescenta que os negros sempre apresentaram dificuldades para possuir certos requisitos para se candidatarem, desde a proibição do voto dos analfabetos até barreiras econômicas e simbólicas.

Assim, os negros enfrentam dificuldades para ascender na política, podendo ser relacionadas à interação entre a discriminação racial e o sistema eleitoral brasileiro, principalmente quando se enfrenta uma maior competitividade para galgar um cargo político, marginalizando-os ainda mais. Campos e Machado (2015) apontam para a dificuldade de responder o porquê existem poucos políticos pretos e pardos nas instâncias decisórias brasileiras. Mas chamam a atenção para as dificuldades que esses grupos têm em ascender à pequena elite de candidatos que possuem os maiores

⁷³ A partir das eleições realizadas em 2014, o TER-MG passou a disponibilizar a informação sobre a raça dos candidatos aos cargos eletivos. De acordo com essa fonte, 83,1% dos eleitos, para a 18ª legislatura da ALMG, eram brancos, 15,6% eram pardos e 1,3% eram negros, o que revela um aumento no número de brancos, uma redução de pardos e a mesma quantidade de negros vista na 11ª legislatura.

financiamentos e as maiores votações, dessa forma, as baixas chances de vitória podem refletir essas dificuldades.

Quando se fala da opressão vivida pelos negros, percebe-se que eles apresentam alguns determinantes parecidos aos que geram a exclusão das mulheres. Os negros sofrem opressão pela sua cor nas mais diversas esferas da sociedade e a coerção sobre eles não ocorre apenas por meio da violência policial sobre as comunidades mais subalternizadas. Ela está presente ao longo de todo o processo de socialização destes indivíduos, independente de outras características de diferenciação como a classe, o gênero ou a vivência sexual.

Além disso, outras formas de coerção podem ser percebidas ao se analisar o rendimento dos trabalhadores negros que é inferior ao rendimento dos brancos, possível resultado da entrada precoce no mercado de trabalho e da inserção dos negros em setores menos dinâmicos da economia. O acesso dos negros a uma escola pública de baixa qualidade também não garante a eliminação da discriminação racial. Essas questões indicam, de acordo com Amora (2008), uma combinação entre pobreza, desigualdade e discriminação. É importante pontuar, contudo, que não se trata apenas de uma questão econômica, o racismo também atinge os negros que possuem alta renda e escolarização. Dessa forma, é possível afirmar que o racismo atravessa as relações sociais nas mais diversas esferas – tanto a privada quanto a pública – porém é algo negado na sociedade brasileira, como se não existisse, pois se vive sobre a égide da democracia racial (GUIMARÃES, 2002). Este mito já começou a ser questionado, mas ainda produz alguns efeitos.

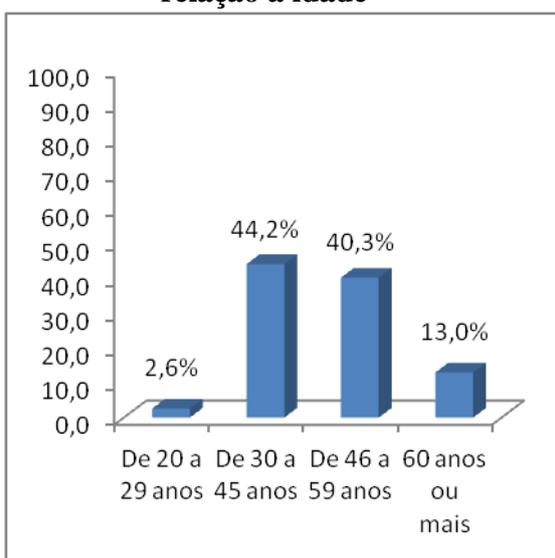
A questão da exclusão dos interesses e demandas desse segmento social será analisada no próximo capítulo ao se considerar, tanto os negros quanto as comunidades quilombolas, presentes no estado, como grupos que merecem atenção, por serem classificados aqui como grupos minoritários.

3.4.5 Idade

A idade é um dado facilmente encontrado, mas pouco explorado nas pesquisas sobre o perfil dos deputados. Essa variável se refere a indivíduos que geralmente vivenciam processos específicos de socialização, referente à sua faixa etária. São atores sociais dotados de determinadas características que suscitam ações e desempenham papéis específicos na sociedade. Com essa variável, busca-se determinar quais faixas

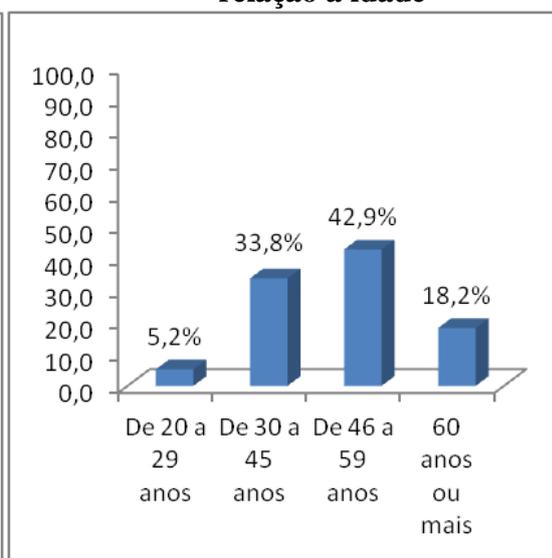
etárias encontram-se menos ou mais representadas na ALMG. Nos gráficos a seguir são apresentados os dados agrupados das idades dos deputados, nas duas legislaturas estudadas.

Gráfico 12
Composição da 11ª legislatura em
relação à idade



Fonte: TRE (2016).
Elaboração própria.

Gráfico 13
Composição da 17ª legislatura em
relação à idade



Fonte: TRE (2016).
Elaboração própria.

O perfil etário sofre uma pequena alteração entre as duas legislaturas da ALMG. Os deputados da 11ª legislatura estão localizados, em sua maioria, na faixa etária de 30 a 45 anos (44,2%), enquanto que a maioria dos deputados da 17ª legislatura está na faixa etária de 46 a 59 anos, com 42,9%.

Os mais jovens ainda são minoria na Casa, mesmo que se perceba um aumento em relação à 11ª legislatura, de 2,6%. Podendo considerar que a faixa etária de 20 a 29 anos é a que mais sofre de uma baixa representatividade nessa Casa. É nessa faixa que as pessoas estão buscando a sua autonomia, principalmente a financeira. O IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada revelou, em pesquisa realizada em 2010, que o desemprego entre os jovens é de 3,5 vezes maior do que entre os adultos. Entre os jovens, a maioria se refere, segundo o IBGE (2010), a homens (50,5%), negros (52,9%), que moram na zona urbana (83%) e possuem renda de até um salário mínimo. A falta de reconhecimento na sociedade, caracterizada, especialmente, pela dificuldade de encontrar emprego, faz com que os jovens sofram com a exclusão social e política, dificultando o exercício da sua cidadania.

Os jovens se mostram ativos em ações nas esferas públicas e apresentam presença constante em manifestações. Isso ocorre, principalmente, entre aqueles da classe média, escolarizados e conectados intensamente por redes sociais. Muitos estão presentes em movimentos sociais e apresentam uma visão crítica em relação à política institucional (GOHN, 2017)⁷⁴. Possivelmente por isso, nos espaços institucionalizados de participação política, a presença deles acaba sendo baixa, como pode ser percebido pelos dados coletados para a ALMG.

A faixa etária correspondente a 60 anos ou mais, é a terceira em número de deputados nas duas legislaturas, sendo que a 17ª legislatura apresenta um aumento de 5,2% em relação a essa faixa etária. Contudo, é necessário realizar uma análise crítica em relação a esses números. É possível que eles revelem a manutenção de políticos tradicionais na Assembleia, com alta taxa de reeleição, o que dificulta a rotatividade dos representantes e o surgimento de novas lideranças e a eleição de jovens. A taxa de reeleitos para a 11ª legislatura foi de 35%. Para a 17ª legislatura os reeleitos representaram 63,64% de deputados, maior do que as duas últimas legislaturas (2006 e 2002) que apresentaram 59,9% e 53,25% de reeleitos. Quando se analisa a reeleição dos

⁷⁴ Pesquisa realizada pelo IBOPE, tendo como foco as manifestações de junho de 2013, aponta o perfil acima. A idade predominante foi de 14 a 24 anos (43%). Entre 14 e 29 anos de idade a soma chega a 63% do total (IBOPE, Pesquisa Manifestantes, 20/06/2013).

deputados que estavam entre os idosos na 11ª legislatura, percebe-se que cinco de nove foram reeleitos. Já na 17ª, todos os deputados dessa faixa etária tinham sido reeleitos ao menos uma vez, apresentando o caso de um deputado eleito seis vezes consecutivos para a Casa. A manutenção de políticos tradicionais, principalmente na 17ª legislatura, é corroborada pela análise da ocupação/profissão dos deputados, na qual os que apenas exerceram cargos eletivos (categorizados aqui como políticos profissionais) estão em grande número nas duas legislaturas da ALMG.

A variável idade é importante para pensar a representação responsiva, pois a presença dos jovens e dos idosos (de pessoas com 60 anos ou mais) – os dois grupos menos representados na ALMG – nas esferas de decisão reflete a necessidade de torná-los sujeitos da política, com capacidade de influenciar o processo decisório. Diante da transição demográfica⁷⁵ que vem ocorrendo no país e que será posto no próximo capítulo, torna-se importante a reflexão sobre estratégias políticas que estão sendo empreendidas, visando principalmente a promoção dos direitos e interesses dos idosos, considerado aqui como um grupo minoritário.

A partir da exposição dos dados, é possível afirmar que o perfil descritivo da ALMG não é tão diferente de outras Assembleias Legislativas e do Congresso Nacional. Apesar do período entre uma legislatura e outra, o perfil predominante dos deputados não se alterou. Sendo a Casa formada em sua maioria por homens, entre 30 e 59 anos, com grau superior de escolaridade, empresários, profissionais liberais ou que já exerceram algum cargo político, podendo ser considerado esse o perfil profissional da política.

Ao se fazer uma tabulação cruzada entre as variáveis analisadas, percebe-se que não há a presença de mulheres negras em nenhuma das duas legislaturas, todas as mulheres que estiveram presentes na ALMG possuíam ensino superior, comprovando o que já é apontado pela literatura (PINHEIRO, 2011). O mesmo é visto para os negros, enquanto que os brancos estão distribuídos em todas as categorias de escolaridade. Contudo, mesmo que tenha ensino superior, os negros estão, em sua maioria, nas profissões de agente administrativo e auxiliar de escritório, o que foge das profissões mais renomadas e de prestígio, como as liberais. Já as mulheres se encontram, em sua maioria, nas profissões de professora e pedagoga, reforçando o que foi apontado acima,

⁷⁵ Segundo o IBGE, o segmento de população idosa brasileira com 60 anos de idade ou mais cresceu em ritmo superior ao da média mundial, saindo de 9,8%, em 2005, para 14,3%, em 2015. A proporção de adultos na população também cresceu nesse período 4,8%, enquanto que a de jovens caiu 3,8%.

do insulamento delas em profissões que remetem ao cuidado (AMORA, 2008). Dessa forma, o cruzamento entre as variáveis apenas reforça que a ALMG não se diferencia de outros espaços legislativos no país, em relação ao seu perfil descritivo e à exclusão de grupos minoritários dos espaços de representação.

A representação ainda é considerada como tarefa de um corpo de profissionais que possui habilidades que não são compartilhadas por todos os cidadãos. Boa parte dos que estão presentes nos legislativos é proveniente de “[...] certos círculos profissionais e familiares que proporcionam uma socialização política informal desde muito cedo e que desenvolvem habilidades especiais para a entrada, permanência e ascensão nos variados escalões do sistema de poder” (RODRIGUES, 2009, p. 25). Como afirmam Perissinotto e Miríade (2009, p. 320-321),

[...] a baixa representatividade social do universo dos eleitos e, em especial, o predomínio esmagador de homens com experiência política prévia parecem confirmar, no início do século XXI, as observações feitas por Mosca no fim do século XIX. O campo político, sob o impacto da crescente complexidade social e do sufrágio universal, tende a ser, cada vez mais, um espaço reservado aos indivíduos oriundos das classes médias que, para se elegerem seguidamente, têm de fazer da política uma atividade profissional de tempo integral.

O princípio aristocrático da eleição (MANIN, 1997) se expressa na busca por representantes que sejam diferenciados em relação à população ou em relação aos seus competidores. As eleições não dão a qualquer um a capacidade de governar, gerando desigualdade na capacidade de influência das pessoas, pois as eleições exigem que os candidatos sejam distintos e/ou possuam recursos diferenciados. Uma vez que a disseminação de informações cabe apenas àqueles que podem arcar com o seu custo, o processo seletivo favorece classes sociais com maior poder aquisitivo, recursos sociais e profissionais. Como apontado anteriormente, a responsividade ocorreria apenas, segundo Manin (1997), devido a eleições frequentes e na possibilidade de reeleição, não sendo necessária a representação descritiva.

Entretanto, “[...] para ser mais responsiva e mais responsável perante o corpo de representados, a instituição legislativa deve, necessariamente, ser o mais informada possível sobre as variáveis-chave do processo legislativo: preferências, condições, políticas e resultados” (ANASTASIA, 2001). Isso permitiria com que a sociedade civil apresentasse as suas preferências e os seus pontos de vista em relação à política que estão em tramitação na ALMG, além de monitorarem os seus deputados. Com isso, os

deputados teriam como auscultar uma pluralidade de atores organizados, não apenas o seu próprio eleitorado, captando não apenas as demandas de natureza particularistas e clientelista, transformando o jogo de soma zero, característico do *lobby*, em jogo de soma positiva. No *lobby*, cada grupo apresenta suas demandas com vistas a incidir sobre a produção das políticas relacionadas à sua área de interesse, disto resulta o atendimento da reivindicação de um segmento em detrimento de outros. Além do mais, as preferências do eleitor mediano não coincidem com as preferências dos grupos envolvidos com *lobby*, uma vez que os primeiros não dispõem de recursos e informação que esses grupos normalmente possuem (Ibid, p.74). Este seria uma forma de completar a responsividade pensada só como preferências dadas nas eleições.

Contudo, para os teóricos da representação descritiva, tratados no segundo capítulo deste trabalho, a presença no parlamento seria mais importante para garantir a responsividade dos parlamentares, visto que os representantes e representados compartilhariam o mesmo posicionamento na sociedade. Isso seria mais importante ainda para os grupos subalternos que, como mostram os dados, não estão presentes na ALMG. Isso remete aos argumentos colocados por Phillips (2011), de que os membros de grupos desfavorecidos se beneficiariam ao terem representantes desses grupos ocupando posições de poder, de que a representação descritiva compensaria injustiças sofridas por certos grupos e de que os interesses e perspectivas dos grupos excluídos, anteriormente esquecidos, entrariam nos legislativos, a partir da representação descritiva.

Não obstante, a presença não está garantida, como exigido pelos autores da representação descritiva. Cabe agora perceber se mesmo assim a ALMG constrói, em alguma medida, políticas que sejam responsivas aos grupos minoritários. Neste caso, não parto da ideia de que as políticas para minorias propostas expressam necessariamente “os interesses dos representados”, até porque eles não estão dados e a pesquisa não será capaz de avaliar como se deu esta construção das propostas. O objetivo é captar, por parte da percepção de seus propositores, o que fez com que eles voltassem sua atuação para estes grupos. Assim sendo, reveste-se de extrema importância buscar identificar as ações que estão sendo empreendidas e articuladas, visando promover a defesa dos direitos e interesses destes grupos. Observaremos agora se a responsividade em relação aos grupos minoritários realmente ocorre, mesmo que eles não estejam presentes de forma considerável na ALMG.

4. A RESPONSABILIDADE ÀS MINORIAS NA ALMG: QUEM PROPÕE E POR QUE?

Como Griffin et al. (2012) colocam, a expectativa de que os representantes atuem sobre as preferências de seus eleitores é um valor normativo e pressuposto empírico firmado há muito tempo na Ciência Política. As posições dos legisladores na Casa podem ser influenciadas pelas preferências dos eleitores, dos grupos de interesse e pelo partido. Contudo, Carnes (2012, p. 10) acredita que elas podem ser influenciadas também pelo próprio julgamento dos legisladores, por suas características pessoais, experiência ou identificação com algum grupo social, que podem inspirar as suas atuações. Neste capítulo são apresentados os projetos voltados para os grupos minoritários que foram apresentados pelos deputados da 11^a e 17^a legislaturas da ALMG. São analisados quais desses grupos contam com um maior atendimento às suas demandas e aqueles que ainda apresentam uma responsividade baixa. São apresentados também os deputados que mais propuseram para esses grupos, ao se vincular as duas legislaturas. Por fim, são feitas algumas considerações sobre o que pode influenciar a atuação dos deputados, partindo do que foi apontado por eles, a partir das entrevistas realizadas.

4.1 Descrição Metodológica

Após a primeira análise apresentada no capítulo anterior, o foco é voltado para a produção legislativa dos parlamentares. Foram realizados levantamento e análise qualitativa da produção legislativa no período escolhido – durante a 11^a e a 17^a legislaturas –, a partir de um recorte temático das proposições legislativas, nos quais foram selecionados projetos ligados à representação de minorias, como são consideradas na introdução: moradores de rua, pessoas carentes, trabalhadores rurais e manuais – lembrando que esses grupos muitas vezes não são enquadrados como minorias, por possuírem características que podem se alterar, tendo relação maior com estigma – mulheres, negros, comunidades tradicionais, idosos, grupo LGBT e deficientes. A análise e tabulação desses projetos também foram realizadas com a ajuda do *software* científico SPSS.

Os projetos voltados para os grupos minoritários foram selecionados a partir da análise de conteúdo temático dos projetos apresentados pelos deputados, os quais se

encontram disponíveis no *site* da ALMG, onde foi realizada a seleção dos projetos. As ementas de todos os projetos apresentados foram lidas e aqueles que continham alguma referência aos grupos minoritários, eram selecionados e enquadrados em categorias que se remetiam a cada um dos grupos aqui trabalhados, não sendo realizada a leitura do conteúdo integral dos projetos.

Ao se referir à produção legislativa, consideram-se os projetos de lei ordinária, de lei complementar e de resolução. Os projetos de lei (PLs) são aqueles que envolvem o maior número de proposições por deputado⁷⁶ e se propõem a regular matéria inserida na competência normativa (PINHEIRO, 2007). Os projetos de lei complementar (PLCs) têm como função regulamentar dispositivo constitucional não autoaplicável, são exemplos de lei complementar o Código de Finanças Públicas e o Código Tributário, a Lei de Organização e Divisão Judiciárias dentre outros. Por fim, os projetos de resolução (PRs) destinam-se a regular matéria da competência privativa da ALMG (REGIMENTO INTERNO – ALMG, 2016).

Os deputados podem representar os interesses substantivos dos seus representados de diversas formas, tais como a partir das questões que eles defendem, da votação nominal, dos trabalhos em comissões, de patrocínio e elaboração de projetos de lei, citando apenas algumas possibilidades (GRIFFIN et al., 2012). Conforme Crisp e Driscoll (2012) colocam, o voto dos legisladores sobre as questões que estão presentes na agenda é o fenômeno mais considerado nos estudos do comportamento legislativo, base para estudos sobre as preferências dos representantes e sobre coesão e posição partidária, entretanto, nesse estudo foi escolhida a análise dos projetos.

A análise do voto legislativo pode apresentar alguns vieses para a pesquisa. Dentre eles pode-se argumentar que, com a visibilidade do voto, o legislador pode determinar a sua atuação para o que é considerado como uma posição popular sobre o assunto em votação, capitalizando, dessa forma, futuros eleitores. Ele sabe que os resultados das votações são monitorados por grupos de interesse que avaliam os legisladores a partir das políticas que os afetam (CRISP e DRISCOLL, 2012, p. 72). O momento do voto no plenário também pode servir para mostrar a união partidária ou da coligação, com os deputados do mesmo partido votando da mesma forma, sem apresentar a preferência individual de cada um, com o objetivo de esconder clivagens

⁷⁶ Além dos deputados, a iniciativa de projetos na ALMG ainda cabe à comissão ou à Mesa da Assembleia, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas e aos cidadãos (REGIMENTO INTERNO – ALMG, Art. 186, 2016).

partidárias, principalmente em assuntos controversos (Ibid). A votação é uma atividade de alta visibilidade para os legisladores, que possuem nesse momento uma liberdade restrita para apresentar o seu posicionamento. Outra limitação ao se analisar as votações é que elas não expõem a posição e preferências do representante, uma vez que ele aprova ou não uma agenda que esconde os acordos legislativos. Uma aprovação demanda a árdua tarefa de convencer uma maioria de parlamentares, além da superação dos obstáculos burocráticos e legais, impostos pela Constituição e pelo Regimento Interno da Casa. Alguns deputados entrevistados reforçam esses caminhos pelos quais um projeto tem que passar para chegar a ser votado, reforçando as dificuldades que os mesmos enfrentam para chegar ao plenário.

Além do mais, em se tratando de direitos de minorias, muitos projetos podem ser propostos, mas nem sequer compõem a agenda de votação, como será comprovado a seguir, devido aos constrangimentos do processo de encaminhamento de propostas. Assim, os projetos podem falar mais da atuação dos deputados do que a votação de leis. Isso leva a discussão à Bachrach e Baratz que propõem uma definição de poder que incorpora a sua “segunda face”, superando a concepção de elitistas e pluralistas que a determinam apenas a partir da tomada de decisão sobre questões importantes.

É claro que o poder é exercido quando A participa na tomada de decisões que afetam B. Mas o poder é exercido quando A devota sua energia a criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que limitam o escopo do processo político à consideração pública apenas daquelas questões que são comparativamente inócuas para A. Na medida em que A obtém sucesso nisso, B está impedido, para todos os propósitos práticos, de trazer à baila quaisquer questões cuja resolução possa prejudicar seriamente o conjunto de preferências de A (1962, p. 948 apud MIGUEL, 2014, p. 112-113).

Essa segunda face revela que as questões políticas não são apenas aquelas que se refletem em questões concretas, mas que o poder pode estar em questões invisíveis que não podem ser rejeitadas, uma vez que “[...] é um erro “descartar ‘elementos imensuráveis’ como irreais”]: não é o fato de a segunda face do poder ser menos evidente e menos mensurável do que a primeira [...] que a torna menos importante para a compreensão da realidade social” (Ibid, p. 113), sendo possível analisar a não tomada de decisão, o impedimento da expressão do conflito político. Assim, mostra-se a importância de se analisar os projetos e não apenas aquelas políticas que se tornaram norma jurídica – questões que são concretas –, uma vez que a apresentação de projetos

também diz muito em relação ao processo legislativo. Além disso, como Bachrach e Baratz afirmam, decidir o que entra ou não na proposta é uma dimensão do poder, sendo interessante também observar brevemente, quais desses projetos obtiveram encaminhamentos na Casa.

Não são desconsiderados, entretanto, possíveis vieses que possam surgir ao se analisar os projetos. O proponente de um determinado projeto pode apenas ter dado o nome, ocultando os interesses de grupos ou indivíduos, sem que esses interesses coincidam com os seus. O deputado pode também, apresentar projetos que apenas garantam benefícios eleitorais sem necessariamente se identificar com aquilo que está propondo. Além disso, os projetos voltados para minorias podem, muitas vezes, serem elaborados sem que esses grupos participem, podendo ser diferentes das suas demandas, além de outras questões que também podem enviesar a análise dos projetos.

A análise exclusiva sobre os projetos voltados para minorias se dá, uma vez que os grupos minoritários acabam possuindo demandas específicas que os afetam cotidianamente. A partir dessas demandas a pesquisa se concentra em políticas sobre as quais mais se ressaltam as diferenças de representação substantiva. E, com a análise das mesmas, será possível perceber como os deputados, das duas legislaturas analisadas, se posicionam em relação a essas políticas.

Foram também realizadas entrevistas com dez deputados, sendo que quatro foram os que mais propuseram, considerando as duas legislaturas conjuntamente, outros quatro apresentaram alguns projetos para as minorias e dois deputados não propuseram nenhuma política para esses grupos. O fato de se ouvir esses deputados que não apresentaram projetos para os grupos minoritários, também se mostrou importante para ver o posicionamento e a visão deles em relação às políticas para os grupos minoritários, se mostrando útil para determinar a relação entre os deputados e a apresentação de projetos para minorias. Fez-se uso do formato de respostas não estruturadas, no qual o pesquisador pode ter algumas perguntas orientadoras ou conceitos fundamentais para perguntar, porém não há uma estrutura formal ou protocolo. Com isso, o entrevistado é livre para mover a conversa em qualquer direção de interesse que possa surgir. A entrevista é uma forma mais pessoal de pesquisa e considerada um dos métodos mais fáceis para os entrevistados, principalmente quando se pretende perguntar questões que envolvem opiniões e impressões sobre determinado assunto (TROCHIM, 2001). Essa abordagem permite com que seja dada voz aos atores centrais da pesquisa e, com isso, capta questões como a interpretação e a vivência dos

mesmos em relação à representação política, a compreensão da atuação deles dentro da ALMG, além de ser possível se aprofundar na análise da trajetória política dos deputados. Com esse método pode-se entender – a partir do conhecimento prévio e da percepção de quem propôs – a razão de porquê determinado deputado atuou dessa forma. Outra fonte de dados útil para a pesquisa é o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC-FGV⁷⁷ o qual permite a análise da trajetória política e consequentemente da atuação dos parlamentares.

4.2 Proposições voltadas para os grupos minoritários

A partir da coleta de dados através do site da ALMG, é possível perceber que as proposições voltadas para os grupos minoritários na Casa, no período analisado, chegam a 11,39% do total de projetos elaborados pelos deputados. Esse número é considerado, nessa pesquisa, como pequeno, uma vez que, além de comporem boa parte da população mineira, são grupos que muitas vezes possuem suas manifestações democráticas submetidas a uma marginalização e lidam com desigualdades socioeconômicas. Além disso, a grande parte desses projetos refere-se à legislação considerada de pouca relevância, como a declaração de utilidade pública⁷⁸ e doação e reversão de imóveis, o que acaba não influenciado de forma tão incisiva a vida dos membros desses grupos.

Tabela 1
Número de proposições por legislatura

Legislatura	Quantidade de proposições	Proposições voltadas para minorias	Proporção
11ª legislatura	1387	154	11,10%
17ª legislatura	4784	549	11,48%
Total	6171	703	11,39%

Fonte: Site da ALMG. Elaboração própria.

Quando se analisam as duas legislaturas separadamente, percebe-se que proporcionalmente, a quantidade de projetos voltados para os grupos, objeto da pesquisa, não se alterou como se poderia esperar. A 11ª legislatura, apesar de ter se

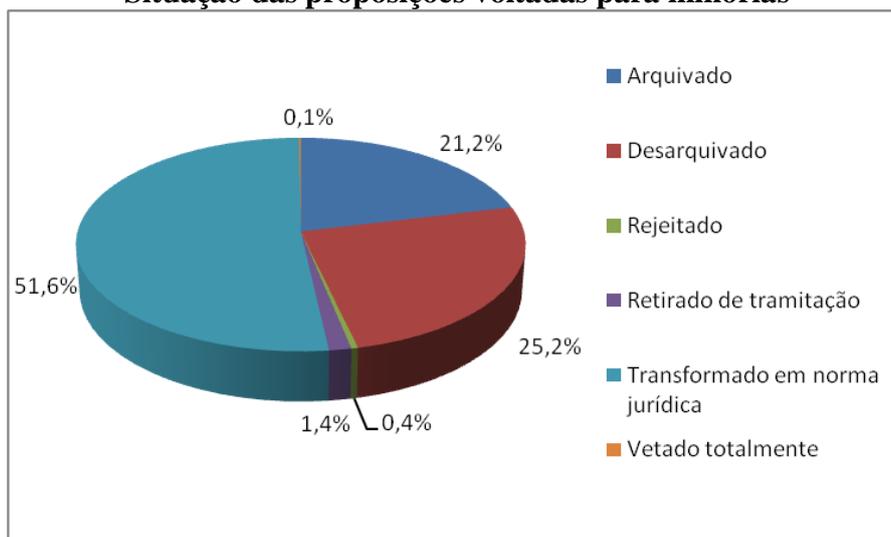
⁷⁷ Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>.

⁷⁸ São projetos que visam o reconhecimento, por parte do poder público, da prestação de serviços à sociedade, ou no caso, à alguma minoria, por uma determinada instituição. Não sendo considerado de grande utilidade por não ser um projeto que promova diretamente algum benefício a essa população.

aproximado consideravelmente da população mineira, ouvindo as suas demandas, a partir da Constituinte e do início da institucionalização da participação, apresenta apenas 11,10% de proposições, 0,38% a menos do que a 17ª legislatura (11,48%) que conta com mais canais de participação da população e conseqüentemente com uma maior abertura para se captar as demandas dos mineiros. Deve-se observar, contudo, que a 17ª legislatura apresenta um número de projetos, para minorias, maior que a 11ª – são 549 projetos em comparação a 154 proposições. Isso pode ser reflexo de um maior número geral de proposições apresentadas nesse período, são 4.784 propostas em relação a 1.387 projetos, apresentados pelos deputados.

Quando se analisa a situação final dessas proposições, um fato interessante é observado, uma vez que a maioria (51,6%) das propostas se transforma em norma jurídica, podendo considerar que as políticas voltadas para os grupos minoritários encontram alta aceitação na ALMG. Esse índice de projetos transformados em lei é mais significativo ainda ao ser comparado com o total de projetos que se tornam norma jurídica, 41,14%. Mostrando que os projetos para minorias tem uma aprovação maior ao ser comparado com o total de proposições apresentadas pelos deputados mineiros. Mas deve ser ressaltado mais uma vez que, por ser a maioria das políticas para minorias, declarações de utilidade pública, doação e reversão de imóveis, elas encontram maior facilidade para passar pelas barreiras da Casa e se transformar em lei, mas não serem tão úteis para a população. De forma concisa, a tramitação dos projetos funciona da seguinte maneira na ALMG: depois de elaborado, o projeto é encaminhado para o Plenário da Casa, de onde é distribuído para as comissões relacionadas à temática de cada projeto. Nessas comissões ele é apreciado, podendo sofrer alterações, e retorna ao Plenário, onde é votado, na maioria das vezes, em dois turnos. Uma vez aprovado, é encaminhado para o Governador que a transforma em lei.

Gráfico 14
Situação das proposições voltadas para minorias



Fonte: Site da ALMG. Elaboração própria.

Ao se analisar a situação da outra metade dos projetos, percebe-se a possibilidade de barreiras para esse tipo de proposição, uma vez que elas foram desarquivadas⁷⁹ (25,2%) e não foram realizadas outras ações em relação a elas até o final da legislatura, arquivadas (21,2%), retiradas de tramitação (1,4%), rejeitadas (0,4%) ou chegaram a ser votadas, mas foram vetadas totalmente (0,1%). Mostrando que 48,3% dos projetos não chegam ao plenário para votação, contudo, índice bem menor quando se observa o total de proposições que não são votadas, 58,86%.

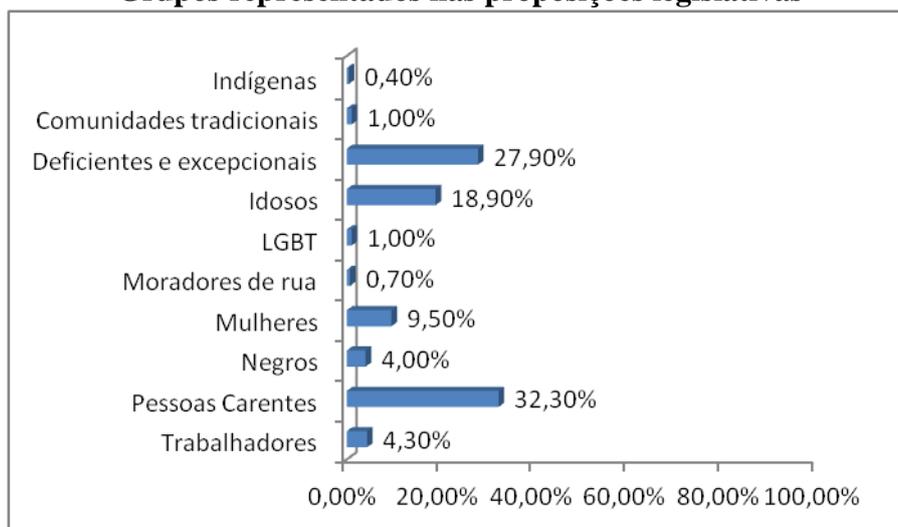
Ao especificar para quais grupos são direcionados esses projetos, percebe-se que a atuação dos deputados é mais focada nas pessoas carentes e naqueles considerados como deficientes e excepcionais (59,9%). Percebe-se com isso que, ainda que deficiente e pessoas carentes não estejam presentes nessas duas legislaturas, como visto na primeira parte desta pesquisa, sendo que o perfil dos deputados se distancia desses grupos, mesmo assim eles possuem projetos voltados para as suas demandas, justificando a análise desses grupos minoritários.

Pessoas carentes são consideradas aquelas que vivem com renda abaixo de R\$ 70 por mês, de acordo com o critério utilizado pela própria ALMG, que aponta que o estado possui 900 mil pessoas nessa situação, mostrando que as políticas já implementadas ainda não foram suficientes para oferecer às pessoas mais necessitadas condições mais dignas de vida. As desigualdades entre as regiões do estado são

⁷⁹ A situação desarquivado se refere a projetos que já haviam sido apresentados à Casa, mas que não obtiveram encaminhamentos, sendo reapresentados, ou seja, foram desarquivados. Porém, mais uma vez, não foi realizada nenhuma outra ação em relação a eles, até o fim da legislatura.

características, uma vez que nas regiões dos Vales do Mucuri e do Jequitinhonha, a pobreza é de 15%, enquanto que no Triângulo é de 2%. As políticas públicas para esse grupo visam melhorar as condições de vida dessas pessoas, buscando garantir formação profissional, habitação, saneamento básico e assistência social, mostrando que a questão financeira não é a única que deve ser focada ao se atuar para esse grupo.

Gráfico 15
Grupos representados nas proposições legislativas



Fonte: Site da ALMG. Elaboração própria.

Segundo a própria ALMG, o enfrentamento das desigualdades foi o foco da Casa entre 2011 a 2014, sendo que a atuação dos deputados foi pautada pela preocupação com os segmentos menos favorecidos da sociedade. Poderia considerar que as políticas realizadas nesse período pudessem ter alguma relação com projetos sociais implementados pelo Governo Federal nesse mesmo período, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, contudo, não foi possível confirmar essa relação. O que pode ter contribuído para a apresentação de projetos para as pessoas carentes entre 2011 e 2014, é a definição, pela ALMG, da diretriz: “ser a voz dos mineiros no enfrentamento das desigualdades e na promoção da cidadania”, e como exemplo desse foco maior na população carente, está o Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade. Ocorrido em 2011, nesse Seminário foram aprovadas, juntamente com a sociedade, propostas de políticas públicas para o combate à pobreza e às desigualdades no Estado como prioridade do Estado.

Contudo, ao se analisarem os projetos apresentados pelos deputados, percebe-se o contrário do esperado, uma redução de proposições para as pessoas carentes da 11^a

para a 17ª legislatura, de 46,40% para 28,40% de projetos, podendo considerar que os deputados da 17ª legislatura não estavam afinados com a diretriz apresentada pela ALMG. Dois importantes exemplos de projetos, que visavam esse grupo são o PL 2592/11, que dispõe sobre medidas para a desoneração fiscal do processo de habilitação para condução de veículos automotores para as pessoas de baixo poder aquisitivo ou em situação de desvantagem social e o PL 2421/11, que institui a política estadual de combate à pobreza extrema.

Gráfico 16
Grupos representados nas proposições legislativas da 11ª legislatura



Fonte: Site da ALMG. Elaboração própria.

Gráfico 17
Grupos representados nas proposições legislativas da 17ª legislatura



Fonte: Site da ALMG. Elaboração própria.

Em relação aos deficientes e excepcionais, o período final da ditadura militar apresentou um aumento e surgimento de organizações voltadas para a defesa dos interesses dos membros desse grupo, momento em que foram lançadas as bases para a promoção da defesa das pessoas com deficiência, com a finalidade de reunir e discutir demandas. Essas demandas, sem deixar de considerar a especificidade de cada tipo de deficiência, se encontram na garantia de inclusão social, de acessibilidade e de oportunidades no mercado de trabalho. Exemplos de projetos apresentados na ALMG para esse grupo são o PL 127/11, que estabelece a política estadual da pessoa com deficiência; o PL 1.079/11, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos escolares disponibilizarem mobiliário especial para os alunos com deficiência; o PL 1.635/11, transformado em lei, que tem o objetivo de garantir a identificação e o tratamento de alunos com dislexia nas escolas estaduais e a Lei 21.121 oriunda do PL 493/11, segundo a qual, além dos idosos, pessoas com deficiência com renda inferior a dois salários mínimos, terão passe-livre nos ônibus intermunicipais. Além desses projetos, o período foi marcado pela realização, em 2013, da audiência pública que objetivou a criação do Estatuto Estadual da Pessoa com Deficiência e em 2014 de outra audiência voltada para o diagnóstico da situação das unidades da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) no Estado, entidades referência para o atendimento às pessoas com deficiência⁸⁰. Essas ações contrastam com a ausência, nas duas legislaturas aqui analisadas, de deputado com alguma deficiência.

O que se percebe é um aumento no número de proposições em relação às duas legislaturas – de 17,64% para 30,72%; de 29 para 167 projetos. Apesar disso, de acordo com a Comissão de Saúde da própria ALMG, as políticas públicas voltadas para determinadas deficiências, dentre elas o autismo, são insuficientes, indicando a necessidade de melhoria do atendimento a esse público, pelo legislativo. Enquanto há um crescimento no diagnóstico de pessoas com alguma deficiência, a implementação de políticas públicas é demorada e as famílias que têm entre os seus membros algum deficiente, muitas vezes contam apenas com o apoio de associações e de doações.

Os negros são 4,0% da temática dos projetos elaborados, considerando as duas legislaturas conjuntamente, confirmando o que Amora (2008) aponta em seu estudo, que o sistema representativo é refratário às demandas políticas que se contrapõem aos interesses dos grupos hegemônicos, dentre eles os advindos da população negra.

⁸⁰ Fonte: ALMG.

Segundo o autor, o período ditatorial se mostrou bastante inacessível às demandas dessa população, pois se considerava que essas demandas atentavam contra a integridade da nação brasileira e que seriam influenciados por ideais estrangeiros, sendo que na legislatura que se seguiu a abertura política do país – a 11ª legislatura, apenas uma política voltada para os negros foi apresentada na Casa. Após o fim desse período, o que se vê na ALMG é que os negros ainda contam com dificuldades para terem seus interesses atendidos na Casa, apesar de um aumento na elaboração de projetos para esse grupo na 17ª legislatura. Essa pouca quantidade de proposições é reflexo da pouca presença dos negros na ALMG nos dois períodos estudados, sendo que na 11ª legislatura o índice de projetos (0,70%) é menor que a presença de negros no mesmo período, que foi de 1,30%, como mostrado no capítulo anterior.

Os negros são maioria na população mineira, sendo um dos estados onde existe uma das maiores concentrações dessa população, decorrente da exploração aurífera durante o período escravocrata (ARAÚJO E., 2009), o que leva a considerar a necessidade de mais políticas para os negros. O racismo que é vivido por essa população ainda define as experiências e o constrangimento das pessoas negras, ao estruturar as relações de poder na esfera particular, além de estruturar as regras da vida social, construindo privilégios aos brancos e desvantagens aos negros. Além disso, o racismo bloqueia o acesso a direitos individuais, para os quais a raça ainda é um fator importante, além de impedir a ascensão social dos negros.

As comunidades tradicionais, caracterizadas como grupos sociais diferenciados culturalmente e historicamente, possuindo formas de produção do modo de vida específico, contam com 1,0% das proposições, podendo ser incluído nessa categoria os indígenas que contam com 0,4% dos projetos. Os dados para essa categoria se mostram mais alarmantes devido à diminuição de políticas apresentadas na Casa da 11ª para a 17ª legislatura (de 3,92% para 0,20%). Os membros dessas comunidades, os negros quilombolas, os indígenas, dentre outros, estão, assim como as mulheres, ausentes da representação na ALMG, considerando a perspectiva da presença, e do mesmo modo em relação à representação dos seus interesses. O termo comunidade tradicional busca destacar as especificidades de cada comunidade, quilombola, ribeirinha, indígena entre outras, ao mesmo tempo em que as homogeneiza. Também, é um termo amplo, que engloba uma diversidade de grupos sociais reconhecidos por suas diferenças (ARAÚJO E., 2009).

Os membros destas coletividades, por vivenciarem a produção política de identificações diferenciadoras, emergem como comunidades tradicionais que buscam o reconhecimento étnico e a afirmação de seus direitos coletivos. Essas pessoas se encontram atualmente em processos de disputa territorial e em um quadro de crescente cerceamento das estratégias tradicionais de reprodução material, social e simbólica, devido a dinâmicas políticas e econômicas mais amplas que levaram a produzir o encurralamento destes grupos. Estão em um contexto de disputas territoriais com o agronegócio e as Unidades de Proteção Integral – UPI⁸¹, passando por processos de expropriação territorial. Além dos grandes proprietários, as UPI's também se tornaram obstáculos para essas comunidades, pois essas áreas que se tornaram natureza intocada se localizam em territórios tradicionalmente ocupados por essas populações. O acesso desses grupos a essas áreas passou a ser proibido, pelo IEF – Instituto Estadual de Florestas, assim como o manejo tradicional da terra praticado historicamente por eles (Ibid).

Os trabalhadores manuais, de renda e escolaridade muito baixas, ou trabalhadores industriais das classes médias assalariadas, são um grupo minoritário nos legislativos e, como apresentado no capítulo anterior, também na ALMG. Apesar dos avanços nos processos de democratização, esse tipo de categoria ocupacional tem uma representação minoritária nas câmaras de representantes, podendo ser a causa da pouca quantidade de projetos apresentados pelos deputados nas duas legislaturas, apenas 4,30% das proposições, considerando as duas legislaturas em conjunto e apresentando uma queda da 11^a para a 17^a legislatura. Contudo, para comprovar tal assertiva seriam necessárias análises mais aprofundadas.

Outro grupo considerado na análise, a população de rua⁸², é caracterizado como um grupo heterogêneo no qual os seus membros possuem traços em comum como a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos e a falta de uma moradia regular, utilizando, para isso, locais públicos como morada, significando uma potencial exclusão. Essa população é frequentemente vista como marginal e enfrenta dificuldades de acessar serviços públicos⁸³. Políticas públicas para esse grupo são muito recentes e

⁸¹ UPI – Unidade de Proteção Integral é uma área natural voltada para a preservação da biodiversidade, que não pode ser habitada pelos homens, sendo que os seus recursos naturais só podem ser utilizadas de forma indireta, como através de pesquisas e turismo ecológico (disponível em www.wwf.org.br/unid/protint).

⁸² A expressão “em situação de rua” vem sendo mais comumente utilizada, considerando a precariedade de vínculos de moradia, como as casas de passagem e abrigos públicos.

⁸³ Decreto Presidencial nº 7.053 1, de 23 de dezembro de 2009 (Artigo 1, parágrafo único).

ainda são muito escassas (HALLAIS e BARROS, 2015), muitas vezes não visam o cuidado dessas pessoas, mas a preservação e revitalização dos espaços públicos, tratamento repressivo e higienista. Pode-se considerar que o poder público encontra dificuldades para responder as demandas dessa população, ao não garantir a inclusão e reconhecimento delas a partir de políticas públicas que garantam a equidade e o acesso a oportunidades. Com isso, ao invés de ser considerado como um grupo em vulnerabilidade social, muitas vezes é identificado como causador da insegurança e violência urbana (MAGNI e GUNTHER, 2014; ANDRADE et al., 2014).

A ALMG apresentou no período analisado 0,7% de proposições para esse grupo. Como exemplo de políticas está a Lei 20.846/2013, que institui a Política Estadual para a População em Situação de Rua, originária do PL 767/11, que cria mecanismos obrigando o poder público a reconhecer os direitos e a garantir cidadania a esse segmento da sociedade. A apresentação dessas questões pode estar relacionada a uma orientação nacional, pois em 2009 foi instituída a política nacional para a população em situação de rua, de tal modo o estado estava, provavelmente, reproduzindo uma política implementada em nível nacional.

No que tange à política LGBT, quando se volta o olhar para o Congresso Nacional, observa-se que o mesmo apresenta uma composição mais conservadora em relação às legislaturas anteriores, contudo as demandas dos homossexuais continuam sendo buscadas por deputados que estão compromissados com as causas destes grupos, sendo ao todo 126 parlamentares, segundo a Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT). Contudo, existem exemplos de parlamentares em diversos níveis que se declaram *gays* ou se identificam com a causa, mas não voltam a sua atuação a esse grupo, como o ex-deputado federal Clodovil Hernandez (PTC – SP) e o vereador Fernando Holiday (DEM – SP), mas também existem aqueles que militam em prol do movimento LGBT, como Jean Wyllys (PSOL – RJ), como já apontado anteriormente, mostrando a tensão em torno dessa temática.

Na ALMG, nas duas legislaturas, nenhum deputado se mostrou focado na defesa desse grupo, refletindo no número de projetos criados, apenas 1%, sendo que as políticas para esse grupo são vistas apenas na 17ª legislatura. Isso reforça a ideia de que a população LGBT e a contestação das hierarquias sexuais não se mostra um tema atrativo para se atuar, ao ser comparado a causas como a educação, a saúde ou a segurança, ou a causas que contam com a empatia e solidariedade social. Isso conforma barreiras políticas que dificultam esse grupo de buscar os seus interesses na política e

alcançar mais cidadania e direitos. Desse modo, as paradas do Orgulho LGBT passam a ser ferramentas utilizadas para que eles vocalizem os seus interesses e demandas. Buscando ultrapassar barreiras impostas devido à predominância de uma cultura masculinizada e do fato de a sexualidade ter sido historicamente tratada como uma dimensão da vida íntima e privada.

No que tange ao avanço de políticas, em atendimento às demandas das mulheres – que passaram de 6,53% de projetos na 11ª legislatura, para 10,40% na 17ª legislatura – e *gays* na ALMG, isso se dá concomitantemente ao crescimento dos evangélicos na política partidária e no poder legislativo, como comprovado no capítulo anterior, e essas tendências podem ser contraditórias e tencionar a arena pública. Os últimos períodos políticos no país – mais acentuadamente, nos dois mandatos de Lula – foram marcados pela aproximação do Estado com os movimentos sociais ligados a temática dos direitos de minorias, a partir da ocupação de cargos e influência direta em políticas públicas. Abrindo espaço para temas considerados polêmicos, mas que influenciam diretamente esses grupos, como a descriminalização do aborto⁸⁴, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, a adoção de crianças por casais homoafetivos, a criminalização da homofobia, a inclusão das cirurgias de readequação sexual, entre outros. Essas propostas amplificaram a tensão entre os coletivos religiosos tradicionalistas e o governo, resultando em um aumento do ativismo religioso conservador que, como mostrado no capítulo anterior, também contou com a ampliação da sua presença nos espaços legislativos.

Segundo uma das deputadas entrevistadas, “A questão da mulher é grande, a disputa por espaço é difícil. Se tivesse uma bancada grande seria melhor, as mulheres colaborarem com a militância. Se fosse mais coeso a gente conseguiria atender” (Deputada Estadual - PSB/PROS, 17ª legislatura). Mesmo apresentando um aumento de uma legislatura para outra de projetos voltados para as mulheres, o número total de proposições ainda é baixo (9,5%), quando se consideram as duas legislaturas juntas, considerando que os direitos de gênero não são homogêneos, mas variam consideravelmente, além da presença quantitativa de mulheres na população. Possivelmente, a pouca presença das mulheres reflita na quantidade de proposições voltadas para elas, contudo, uma das entrevistadas revela que muitas deputadas não

⁸⁴ Em relação à descriminalização do aborto, durante o governo Lula apenas se iniciou esse debate, sendo interrompido durante governo Dilma, não indo à plenário no Congresso Nacional. Enquanto que ações julgadas pelo Supremo Tribunal Federal mantêm o debate em torno desta questão.

apresentam o interesse de atuar focando as mulheres, por considerarem que essa atuação pode ser mal vista por seus eleitores de forma geral. Essa visão é, de acordo com a entrevistada errada, pois prejudica as mulheres, consequência de um pensamento culturalmente errado, segundo a mesma (Deputada Estadual - PSB/PROS, 17ª legislatura). Isso reflete na ausência de foco das deputadas mineiras exclusivamente em temas que são voltados para a questão das mulheres, de acordo com os dados coletados. Exemplos de projetos apresentados pela Casa, que tem como foco as mulheres, são: o PL 2272/90 que institui o ano de 1990 como o ano estadual da mulher, lança a campanha igualdade, cidadania e paz; o PL 2580/11 que institui, no âmbito do estado, políticas públicas de equidade de gênero, objetivando coibir práticas discriminatórias nas relações de trabalho urbano e rural; e o PL 3205/12 que institui a semana estadual de combate à violência contra a mulher. Como não foi realizada a leitura do conteúdo integral dos projetos, não é possível afirmar se as proposições de defesa da mulher apresentam ou não características progressistas, ou feministas, podendo estar ligadas a questão social ou reforçando a ideia do cuidado. O que se vincularia a discussão da política do desvelo ou ética do cuidado. Phillips (2011) já argumentara que seria não democrático caso as mulheres falassem ou apoiassem apenas as mulheres e isso acaba não ocorrendo na Casa.

Por fim, foram analisadas as proposições relativas aos idosos. O envelhecimento ativo⁸⁵ destacado pela Organização Mundial da Saúde pressupõe que a população idosa conte com um conjunto de políticas públicas que garantam o “envelhecer bem”, a partir do acesso à saúde, segurança e participação na sociedade, concretizando em qualidade de vida. A crescente longevidade da população é uma das transformações demográficas mais significativas da sociedade, segundo Bodstein et al. (2014), gerando uma maior demanda de políticas voltadas para os idosos. Em Minas Gerais, 11, 8% da população do estado correspondem às pessoas que possuem 60 anos ou mais idade, sendo que as regiões Central, Sul, Triângulo e Zona da Mata, são as que garantem melhores condições de vida para a população idosa, enquanto que as piores condições de vida são registradas para os idosos que vivem nas regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri (ALMG). Isso está possivelmente relacionado aos índices de pobreza, anteriormente citados, nessas regiões⁸⁶.

⁸⁵ (OMS, 2005).

⁸⁶ Dados referentes à população idosa e ao índice de pobreza - IBGE.

O país apresenta diversas leis que abarcam esse grupo social⁸⁷. O estado de Minas também buscou, senão solucionar, ao menos amenizar os vários desafios que o envelhecimento produz. Os idosos contam com uma quantidade relativa de projetos voltados para eles ao se comparar as duas legislaturas, 18,9%. Exemplos de projetos, referente aos idosos, aprovados na Casa no período em análise é o PL 2.597/11 que define os seguintes princípios: proteção dos direitos humanos da pessoa idosa; ética do respeito e da solidariedade; melhoria da qualidade de vida da pessoa idosa em relação a si, à sua família e à sociedade; e manutenção da convivência social da pessoa idosa. Além das leis 21.144/2014, que criou o Fundo Estadual dos Direitos do Idoso, e a 21.121/2014, que instituiu o passe-livre para idosos nos ônibus intermunicipais. Outro exemplo de atuação da ALMG voltada para os idosos é o Movimento Idade com Qualidade, um conjunto de eventos e ações com a finalidade de discutir e acompanhar a implementação de políticas públicas e programas voltados para os idosos, lançado em 2013. Contudo, a pensar da realização de eventos e ações durante a 17ª legislatura, vê-se que há uma pequena queda no número de projetos para os idosos nessa legislatura, comparado com a 11ª. Isso pode estar relacionado com as dificuldades encontradas dessas políticas serem adotadas, não apenas no estado de Minas Gerais, mas em todo o mundo, devido a diversos problemas como falta de recursos financeiros, humanos ou tecnológicos, dificultando o atendimento das demandas da população idosa (Ibid).

A partir da análise dos dados apresentados, pode-se afirmar que alguns grupos minoritários não contam com uma alta responsividade em relação as suas demandas, no estado de Minas Gerais. Dentre eles estão o grupo LGBT, os negros, as comunidades tradicionais e os moradores de rua. Assim, em algumas áreas, o número de projetos apresentados é pouco e versam, em sua maioria, sobre legislação de pouca relevância, que, como apontado acima, são projetos que visam o reconhecimento de instituições – declaração de utilidade pública –, ou doação de imóveis ou áreas públicas. Enquanto que outros grupos, como os idosos, as pessoas com deficiência e as pessoas carentes, se destacam na quantidade de projetos que objetivam esses grupos. Há de se considerar também, que possam existir projetos que poderiam atender esses grupos, mas não

⁸⁷ Desde a própria Constituição Federal de 1988 que assegura a vida digna e a cidadania aos idosos, a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842, de 4/1/1994), que garante os direitos dessas pessoas e buscando promover autonomia e participação na sociedade. Diversos outros podem ser citados, como a criação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Estatuto do Idoso, a Política Nacional de Saúde do Idoso, dentre outros.

passaram pela seleção, por serem universais e englobarem diversos grupos, inclusive aqueles que não são enquadrados aqui como minorias.

Como colocado por um dos entrevistados “É muito importante que haja políticas públicas de proteção dos mais vulneráveis e inclusão das minorias, mas observando para que isto não represente uma vantagem artificial” (Deputado Estadual C, 17ª legislatura), é preciso, ainda segundo o deputado, ações que de fato sejam positivas, no sentido de melhorar diretamente a vida dessas pessoas. Além disso, não foi perceptível, proporcionalmente, um avanço de um período a outro, na apresentação de projetos que visam esses grupos. Mas, ao se observar o volume de proposições, pode-se afirmar que há um aumento de uma legislatura para outra, uma vez que a 11ª legislatura apresenta 154 projetos, enquanto que a 17ª possui 549. Assim, as minorias contaram com mais projetos a partir de 2011, mas ao se comparar à proposição total dos deputados, dessa última legislatura analisada, a quantidade ainda se mostra pequena. Em seguida, serão apresentados os deputados que mais atuaram para os grupos minoritários, na busca de possíveis fatores que levam a essa atuação.

4.3 Perfil do legislador e o trabalho legislativo para a representação de minorias: conhecendo quem mais propõe

Retorno aqui à análise de perfil dos deputados, mas dessa vez analisando aqueles que mais propuseram os projetos objeto da pesquisa, entre as duas legislaturas, focando não apenas em um perfil descritivo, mas também fazendo uma breve análise do histórico de atuação política dos deputados, para tentar entender a representação substantiva dos mesmos. Foram selecionados os cinco deputados que mais propuseram, agregando as duas legislaturas. Desses cinco deputados, quatro estão entre os entrevistados, o que permitiu a complementação dos perfis. Todos os selecionados apresentam mais de 3% de proposições apresentadas, somando 21% dos projetos selecionados, sendo que todos eles compõem a 17ª legislatura. Deve ser ressaltado, entretanto, que a diferença em relação ao número de projetos apresentados entre todos os deputados é pequena, não podendo apontar algum que tenha se destacado, considerando as duas legislaturas conjuntamente. Consideram-se, então, esses deputados como atores críticos, conceito apropriado de Celis e Childs (2008), como aqueles que, não sendo necessariamente de grupos marginalizados, iniciam propostas para os grupos de minorias sociais.

O primeiro perfil a ser tratado é do ex-deputado estadual Leonardo Moreira. Eleito pelo PSDB para a 17ª legislatura, é empresário do setor de esportes, produtor rural e bacharel em Direito. Iniciou sua carreira política trabalhando com o pai, conselheiro da República e deputado federal, conhecido como o “deputado do castelo”, por ter sido acusado de não ter declarado um castelo – avaliado em mais de R\$ 20 milhões – em sua prestação de contas na campanha de 2006. Assumiu, em 2011, o seu terceiro mandato consecutivo na ALMG, aos 37 anos. No primeiro mandato, foi designado ouvidor adjunto (2003-2004) e ocupou a vice-liderança do Governo na ALMG. Foi vice-presidente da Comissão de Segurança Pública (2005-2007) e duas vezes líder do PL no legislativo mineiro, partido que fez parte antes de se filiar ao PSDB. As principais regiões de atuação política de Leonardo Moreira eram a Zona da Mata, o Sul de Minas, o Rio Doce e o Jequitinhonha/Mucuri, mostrando uma diversidade de regiões sobre as quais o então deputado atuava. Em 2003, ficou conhecido como o deputado que mais apresentou projetos de lei, propostas de emenda à Constituição e requerimentos, em um único ano, na história do Legislativo mineiro, especialmente nas áreas de saúde, educação e habitação. Voltando o foco para a 17ª legislatura e nos projetos em análise, o deputado apresentou 4,8% de proposições, sendo o segundo a mais propor juntamente com o deputado Elismar Prado, com políticas voltadas para idosos e aqueles categorizados como deficientes e excepcionais.

O deputado Fred Costa se elegeu para o seu primeiro mandato como deputado estadual na 17ª legislatura, aos 34 anos, pelo PHS, estando filiado atualmente ao PEN. Estudou Direito e cursa Gestão Pública, ambos na universidade Uni-BH. Exerceu dois mandatos de vereador em Belo Horizonte, eleito pela primeira vez em 2004, aos 26 anos e reeleito em 2008, se destacando pelo grande volume de projetos apresentados e aprovados, considerando isso como uma obrigação da sua função. O deputado vem de uma família sem tradição política, entrando na área pública, muito jovem, através de movimentos sociais. Ocupou a presidência da Associação de Moradores do Bairro Santa Lúcia, em Belo Horizonte, durante sete anos e até hoje tem contato com diversas associações. Foi membro do 1º Conselho Municipal da Juventude do Diretório Acadêmico de Direito do Uni-BH e colaborador da OAB Jovem. Durante a 17ª Legislatura atuou como vice-presidente da Comissão de Defesa do Consumidor e do

Contribuinte e membro efetivo da Comissão de Participação Popular⁸⁸, onde também ocupou o cargo de vice-presidente, tendo como principal região de atuação política a central do estado. Foi o deputado que mais propôs as políticas de interesse dessa pesquisa (5% do total), apresentando projetos voltados para mulheres, idosos e pessoas com alguma deficiência. Ele acredita que é importante a existência de políticas públicas de proteção, ao que ele denominou como mais vulneráveis, e a inclusão de minorias, mas que sejam leis que de fato sejam positivas para essas populações, que acabem melhorando de fato a vida dessas pessoas.

Sociólogo e músico, o deputado Elismar Prado foi eleito pelo PT para a 17ª legislatura, aos 39 anos, hoje o deputado é filiado ao PDT. Foi deputado federal entre 2007 e 2011, quando se elegeu pela primeira vez a deputado estadual, sendo o mais votado na região do Triângulo Mineiro. Iniciou sua carreira política no movimento estudantil de Uberlândia – MG quando foi diretor do Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal de Uberlândia em 1998, onde se formou e também integrou a direção da União Nacional dos Estudantes em 2003. Em 2004, foi o vereador mais votado de Uberlândia, tornando-se presidente da Comissão de Educação na Câmara Municipal. Em 2001, coordenou o Orçamento Participativo Jovem, implantado pela Secretaria Municipal do Orçamento Participativo de Uberlândia. Um dos seus irmãos integrou a 16ª Legislatura (2007-2011), outros dois foram vereadores em Uberlândia e sua irmã, Liza Prado, também está entre os que mais propuseram políticas para os grupos minoritários e será abordada a seguir. Apesar de ter muitos irmãos na vida política, caracterizando capital familiar, os pais desse deputado nunca estiveram em um cargo público eletivo. Durante a 17ª Legislatura, Elismar Prado foi presidente da Comissão de Cultura e membro efetivo da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia, tendo como principais regiões de atuação política o Triângulo Mineiro, o Alto Paranaíba e a região central do estado. Focava a sua atuação política aos jovens e à educação por tratá-las como políticas públicas historicamente deixadas de lado nos governos. Já em relação aos projetos em análise, o deputado apresentou 4,8% de proposições para os grupos minoritários, principalmente às pessoas carentes, aos idosos e às pessoas com deficiência.

⁸⁸ A Comissão de Participação Popular é uma comissão permanente da ALMG. Tem como função analisar sugestões de projetos e outras ações legislativas encaminhadas à ALMG por entidades, sindicatos e outras organizações.

Bacharel em Direito, o deputado Dinis Pinheiro exerceu, aos 43 anos, o seu quinto mandato consecutivo na ALMG durante a 17ª legislatura, pelo PSDB, posteriormente se filiando ao PP. Tendo sido o deputado estadual mais votado de Minas Gerais nas eleições de 2006 e 2010. Em 1994, se elegeu para o seu primeiro mandato, aos 27 anos, sendo o deputado estadual mais jovem de Minas Gerais, tendo iniciado na vida política um ano antes. O seu pai foi vereador e prefeito em Ibirité, cidade da região metropolitana de Belo Horizonte, onde o ex-deputado ocupou o cargo de chefe de gabinete. Na ALMG, foi 1º secretário da mesa diretora da ALMG entre 2007 e 2011 e eleito presidente em 2011, permanecendo como tal até o final da 17ª legislatura. Durante o seu mandato como presidente da Casa, foi responsável por medidas que visavam maior aproximação da ALMG com as demandas da sociedade. A instituição fez a interiorização de seus trabalhos de forma mais ampla, abrindo espaço para que os segmentos excluídos fossem ouvidos. Possivelmente isso está vinculado à atuação do ex-deputado que apresenta 3,0% de projetos uma vez que é conhecido pela busca do enfrentamento das desigualdades, apoiando as minorias, dentre elas os idosos e as pessoas com alguma deficiência, as quais foram as principais categorias que receberam projetos do ex-deputado. Foi candidato a vice-governador do estado nas eleições de 2014, contudo saiu derrotado no primeiro turno.

A ex-deputada Liza Prado, jornalista, repórter fotográfica e bacharel em Direito, é a única mulher entre os cinco deputados que mais propuseram políticas para os grupos em análise. Iniciou sua vida política nos movimentos estudantis e eclesiais – o que a incentivou a participar de outros movimentos e da política – e foi sócia fundadora do SOS Ação família – entidade de combate à violência contra a mulher, algo que para ela influenciou muito na sua atuação na ALMG. A ex-deputada foi a primeira da família a participar ativamente da política, influenciando os seus familiares, o que se reflete na participação do seu irmão na mesma legislatura que ela. Em 2010, Liza Prado foi a vereadora mais votada da história política de Uberlândia, tendo sido eleita pela primeira vez ao cargo em 1992, que ocuparia por quatro vezes, sendo que nas eleições de 1996, reelegeu-se com expressiva votação. Foi eleita deputada estadual em Minas Gerais, pelo PSB para a 17ª legislatura, logo após se filiando ao PROS. Exerceu pela primeira vez o mandato na ALMG, aos 47 anos, sendo a única mulher do Triângulo Mineiro a ocupar o cargo de deputada estadual, em Minas Gerais. Dessa forma, o Triângulo Mineiro era uma das regiões de atuação da ex-deputada, além da região central do estado. Nessa legislatura foi presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com

Deficiência. Algo que, segundo a mesma, influenciou na sua atuação, o que pode ser comprovado pela quantidade de projetos voltados para aqueles que possuem algum tipo de deficiência, além de atuar também para as mulheres, apresentando 3,3% das proposições. Essa atuação da ex-deputada para grupos minoritários não era exclusiva ao legislativo, pois quando esteve à frente da Superintendência do Procon de Uberlândia, implementou a tradução e edição do Código de Defesa do Consumidor no sistema braile e continua atuando na defesa de direitos coletivos de vários segmentos. Ela se considera uma boa representante desses grupos, e até hoje é procurada por eles, se tornando uma referência na área.

Com o objetivo de propiciar uma melhor análise dos perfis dos deputados que mais apresentaram projetos para as minorias, considerando as duas legislaturas estudadas, o quadro a seguir apresenta algumas características que são centrais no que tange à influência da atuação dos deputados.

QUADRO 01
Perfil dos deputados que mais atuam para minorias

	Leonardo Moreira	Fred Costa	Elismar Prado	Dinis Pinheiro	Liza Prado
Idade	37 anos	34 anos	39 anos	43 anos	47 anos
Gênero	Masculino	Masculino	Masculino	Masculino	Feminino
Raça	Branca	Branca	Parda	Parda	Branca
Grau de Educação	Superior Completo	Superior Completo	Superior Completo	Superior Completo	Superior Completo
Profissão	Empresário e Produtor rural	Político profissional	Sociólogo e músico	Político profissional	Jornalista
Partido	PSDB	PHS/PEN	PT	PSDB/PP	PSB/PROS
Quantidade de mandatos	Terceiro mandato	Primeiro mandato	Primeiro mandato	Cinco mandatos	Primeiro mandato
Capital Familiar	Sim (o pai)	Não	Sim (Influencia da irmã)	Sim (o pai)	Influenciou os familiares
Capital Associativo	Não	Movimentos estudantis e associações comunitárias	Movimentos estudantis	Não	Movimentos estudantis e eclesiais
Minorias Atendidas	Deficientes e idosos	Deficientes, idosos e mulheres	Deficientes, idosos e carentes	Deficientes e idosos	Deficientes e mulheres

Elaboração própria.

A partir da análise do perfil dos cinco deputados que mais propuseram para os grupos minoritários, considerando as duas legislaturas, é possível perceber que entre os que mais propõem, todos possuem ensino superior completo, podem ser considerados jovens, por terem idade entre 37 a 47 anos e são, em sua maioria, brancos. O partido parece não fazer muita diferença entre esses deputados, visto a variedade de siglas partidárias e posições ideológicas. Essa questão será retomada mais adiante e será possível se aprofundar mais nesse debate.

O capital associativo se mostra presente entre a maior parte dos deputados que mais propuseram para grupos considerados marginalizados. Contudo, as associações ou movimentos das quais esses deputados fazem parte, são associações comunitárias, movimentos estudantis e eclesiais. Boa parte desse associativismo, presente entre os deputados, são direcionados a questões de cuidado e auxílio a determinados grupos, diferente de movimentos, como o feminista ou o sindical, que visam obter mudanças sociais, muitas vezes a partir do embate político.

Esse associativismo, mais voltado para o auxílio e cuidado, reflete nas minorias que são o foco de atuação desses deputados. A maioria apresentou projetos em relação aos idosos e aos deficientes. Essas minorias, que foram alvo das proposições desses deputados, são minorias menos radicais ou progressistas, como o grupo LGBT e os negros. Esse dado reforça o que foi apresentado no último tópico, que boa parte da atuação dos deputados é voltada para questões de minorias que possuem relativo consenso social e não para questões mais complexas e que geram debates. De tal modo, a responsividade às minorias pode esconder um insulamento em temas que acabam mantendo o isolamento desses grupos. O fato de não se ter realizado uma análise mais aprofundada dos projetos, não nos permite afirmar se os projetos voltados para as mulheres, apresentados pela deputada L e pelo deputado Y, são voltados para o cuidado ou se apontam para um debate feminista.

O capital familiar também é tão presente quanto o capital associativo, sendo que quatro dos cinco deputados analisados possuem familiares na política e foram influenciados por esses familiares a cargo público. Sendo que uma das deputadas aqui apresentada, devido ao seu histórico de atuação política, influenciou o seu irmão, que também está presente na 17ª legislatura, a entrar para a vida política.

A seguir, será apresentada a percepção dos deputados sobre a atuação dos mesmos em relação aos grupos minoritários, essa percepção foi captada a partir da realização de entrevistas com deputados que propuseram para grupos minoritários e

também com dois deputados que não apresentaram projetos, como já apontado na descrição metodológica.

4.4 A percepção dos deputados sobre sua atuação para grupos minoritários

Neste tópico são apontados alguns fatores que levaram à atuação dos deputados para as causas dos grupos minoritários. Esses fatores foram considerados a partir das entrevistas realizadas com alguns deputados que propuseram e que não propuseram projetos para esses grupos. Além de ver a percepção a partir de quem propôs e por que o fez, foram entrevistados dois deputados que não apresentaram projetos para os grupos minoritários, com o objetivo de também ver o posicionamento deles em relação às políticas para esses grupos, se mostrando útil para determinar a relação entre os deputados e a apresentação de projetos para minorias. Eles foram selecionados, por, além de não apresentarem projetos para os grupos em questão, eles exerceram todo o mandato, não se afastando para assumir outros cargos, o que poderia justificar a falta de proposição e, principalmente, se dispuseram a ser entrevistados.

Algo que é perceptível entre as falas dos deputados que apresentaram projetos para os grupos minoritários e aqueles que não o fizeram, é a diferença de posicionamento entre os deputados que chegaram a propor políticas para esses grupos e aqueles que não propuseram. Os que não propõem falam que não existem obstáculos e que problemas para apresentação dessas demandas estão, de certa forma, superados, uma vez que esses grupos têm encontrado espaço e estão sendo representados.

Hoje acredito que a sociedade já está muito evoluída e não há mais dificuldade em se debater e implementar este tipo de política pública. [...] No passado pode até ter existido, principalmente devido ao preconceito que era praticamente arraigado na sociedade (Deputado estadual - PFL, 11ª legislatura⁸⁹).

As barreiras são culturais, mas a discussão faz que os temas avancem. [...] por diversas vezes tratamos [a ALMG] deste tema, não havendo maiores dificuldades em sua abordagem (Deputado Estadual - PSDB, 17ª legislatura).

⁸⁹ Nessa sessão, os nomes dos deputados entrevistados foram suprimidos com o objetivo de se evitar problemas com a identificação dos mesmos, uma vez que alguns deputados não permitiram que os seus nomes fossem revelados.

Ao contrário dos que propõem ou se identificam de alguma forma com essas políticas, que apontam as dificuldades existentes para se legislar para grupos marginalizados.

Eles ainda precisam de espaço, as mulheres ainda sofrem, muitos grupos, não está ganho o debate, as políticas públicas são necessárias para ter uma sociedade que seja pra todos (Deputada Estadual - PSB/PROS, 17ª legislatura).

[...] é resistência conservadora ou preconceituosa na aprovação de medidas de caráter inclusivo e cidadão em virtude da composição “elitizada” e/ou corporativista/classista das casas legislativas (Deputado estadual - PT, 17ª legislatura).

[...] acredito que a dificuldade maior seja de representatividade mesmo. Para se ter uma ideia, dos 77 deputados estaduais mineiros, só seis são mulheres [na 18ª legislatura], nenhum com deficiência e há uma pequena minoria negra; Na mesa, não há qualquer representatividade desses três grupos. Das comissões permanentes, apenas uma é presidida por mulher e nenhuma por negro. Na composição das lideranças de Maioria, Minoria, Governo, Bancadas e Blocos Parlamentares, também há apenas uma mulher e nenhum negro [...] Devido a esta falta de representatividade na ALMG, fica difícil estabelecer prioridades para temas de interesse desses grupos. (Deputado estadual - PT, 17ª legislatura).

Há limitações para avançarmos nas proposições conforme as forças que estão representadas no Legislativo, se mais conservadoras ou mais progressistas, e conforme as possibilidades de negociação – se há mobilização popular, se há margem para um consenso, etc., [...] (Deputado Estadual - PT, 17ª legislatura).

Essas falas dos deputados que apresentaram projetos para os grupos minoritários apontam que a pouca representatividade desses grupos na ALMG pode ser considerada um fator que dificulta a atuação para esses grupos. Há, então, a associação da pouca quantidade de políticas para as minorias, com a composição do legislativo, considerada como conservadora e elitizada, que parece, de acordo com as falas, impor barreiras para que as questões dos grupos minoritários tenham livre circulação na Casa.

Esse argumento retoma a ideia apresentada por Phillips (2001) de política de presença que valoriza quem o representante é, assinalada no segundo capítulo. As teóricas feministas reconhecem que os membros de certos grupos devem estar presentes na representação democrática, pois, os interesses dos excluídos estarão sempre em risco de serem negligenciados, na ausência de seus defensores naturais. A representação descritiva favoreceria, conseqüentemente, a responsividade das minorias, pois, ao serem parecidos com os constituintes, os tomadores de decisão seriam sensíveis às

preferências dos mesmos. Mas não é apenas uma simples questão de presença, como foi colocado por um dos deputados, é a presença em espaços de poder dentro do parlamento, nas lideranças, na composição da Mesa e das comissões. Esses espaços de poder dentro da Casa, acabam reproduzindo a pouca presença dos membros desses grupos na ALMG. A Mesa da Assembleia é um importante exemplo, ela é responsável por dirigir os trabalhos legislativos, além do fato de que seus integrantes, principalmente o presidente, podem contar com poder e prestígio que os permitam apresentar propostas que não contam com uma grande abertura na Casa. A Mesa decide quais projetos serão discutidos e votados durante as reuniões da Assembleia e essa influência na composição da agenda foi ressaltada pelos deputados durante as entrevistas. Isso reforça o que foi apontado na apresentação metodológica desse capítulo, pois, ao se analisar os projetos que chegam à plenária ou que são votados, se desconsiderariam tantos outros que não passariam por esses filtros institucionais.

As negociações e tomadas de decisão se dão principalmente entre os partidos, com atuação da liderança de governo, das lideranças dos blocos e da Mesa. A definição da pauta de votação é feita pela presidência, em consulta ao colégio de líderes. As bancadas dos partidos se organizam em Blocos conforme seus interesses, posições e relações com o Governo Estadual [...] A Mesa é escolhida pelo voto direto e aberto, mas também é fruto de negociação, naturalmente com maior representação dos partidos que compõem a maioria, mas presença também dos outros dois blocos [...] A definição da pauta de votação é feita pela presidência em consulta ao Colégio de Líderes (Deputado Estadual - PT, 17ª legislatura).

Além de não contar com a presença de grupos minoritários, a responsabilidade às minorias também não é tão alta entre os membros desses espaços de poder dentro do legislativo. Ao se analisar a quantidade de projetos para esses grupos, propostos pelos presidentes da Mesa da Assembleia, nas duas legislaturas estudadas, percebe-se que o presidente da mesa na 17ª legislatura – o mesmo cumpriu dois mandatos de presidente seguidos – está entre os que mais propuseram, como pôde ser visto no tópico anterior. Contudo, quando se observam os dois presidentes da 11ª legislatura, vê-se que eles apresentaram apenas 0,1% de projetos voltados para minorias, cada um.

Os partidos foram inicialmente considerados como influenciadores na atuação dos deputados e a literatura aponta que os partidos de esquerda são os mais abertos às demandas dos grupos minoritários. Para essa verificação, eles foram enquadrados, tendo como base a literatura (MARENCO e SERNA, 2007; RODRIGUES, 2009; MIRÍADE e

PERISSINOTTO, 2009) em Direita (PDS/PPR/PPB/PP, PFL/DEM, PTB, PRN/PTC, PL/PRONA/PR, PDC, PSDC, PSC, PRS, PTR, PST, PMN, PSD, PRP, PTRB/PRTB, PEN, PHS, PRB, PROS e PSL), Centro (PMDB, PTN, PTdoB e PSDB) e Esquerda (PT, PCO, PDT, PSB, PCB/PPS, PSOL, PCdoB, PPL, SD, PV e PSTU). Apesar da delimitação do eixo esquerda/direita, entende-se que no país essa divisão ideológica dos partidos não pode ser considerada simples, apresentando certa indefinição e dificuldade.

Quadro 2
Distribuição dos partidos de acordo com a ideologia

Esquerda	Centro	Direita
PT, PCO, PDT, PSB, PCB/PPS, PSOL, PCdoB, PPL, SD, PV e PSTU	PMDB, PTN, PTdoB e PSDB	PDS/PPR/PPB/PP, PFL/DEM, PTB, PRN/PTC, PL/PRONA/PR, PDC, PSDC, PSC, PRS, PTR, PST, PMN, PSD, PRP, PTRB/PRTB, PEN, PHS, PRB, PROS e PSL

Foi apontado anteriormente que não se pode considerar que o partido possa influenciar diretamente a atuação dos deputados, no caso dos cinco deputados que mais propuseram para as minorias, devido à diversidade de ideologias partidárias entre eles. As falas dos deputados são bastante diversas em relação a esse ponto. Muitos colocam que o partido influencia, mas eles acabam possuindo um mandato independente, como pode ser percebido a seguir.

Em linhas gerais, sim. Mas a minha atuação é sempre baseada nas necessidades e demandas dos representados, o que nem sempre coincide com as regras gerais do partido a que pertença. Esse é um fato que remete à segunda pergunta, onde afirmo sobre as distorções do sistema político-partidário atual ((Deputada Estadual - PV, 17ª legislatura).

O partido influencia uma vez que tem sua ideologia [...] Porém, o partido nunca me exigiu tomar alguma decisão que fosse contra meus princípios, pelo contrário, sempre nos dando apoio para ampliarmos os debates nos mais diversos espaços (Deputado estadual - PFL, 11ª legislatura).

Com certeza. A atuação do nosso mandato é coerente com os interesses e os programas do PT. [...] Já em relação à apresentação e tramitação de projetos de lei, às proposições de audiências públicas e demais ações legislativas, o mandato toma as suas iniciativas próprias, conforme as prioridades de suas bases, dos movimentos sociais que participa e acompanha e das regiões onde atua no Estado, mas sempre

de forma coerente com as posições do partido (Deputado Estadual - PT, 17ª legislatura).

Os presidentes de partidos entrevistados, e que, além disso, foram deputados no período analisado, também têm posicionamentos diferentes em relação à questão da influência ou não do partido na atuação dos parlamentares, como poderá ser visto nas falas a seguir. Essas diferenças, entretanto, podem ser remetidas às diferenças entre as duas siglas partidárias.

Sou o presidente do Partido Ecológico Nacional em Minas Gerais, e prezamos pela independência política. Tenho plena independência para agir conforme as minhas convicções, os meus ideais, buscando sempre o melhor para o cidadão (Deputado Estadual – PHS/PEN, 17ª legislatura).

Sou Presidente Estadual do Partido Trabalhista Cristão – PTC em Minas Gerais, direcionando o mandato com base nas pessoas que o compõem. Discuto constantemente com os membros do partido no Estado e Nacional para definir a posição em relação a alguns temas, como exemplo o voto obrigatório, a reforma previdenciária (Deputado estadual - PTC, 17ª legislatura).

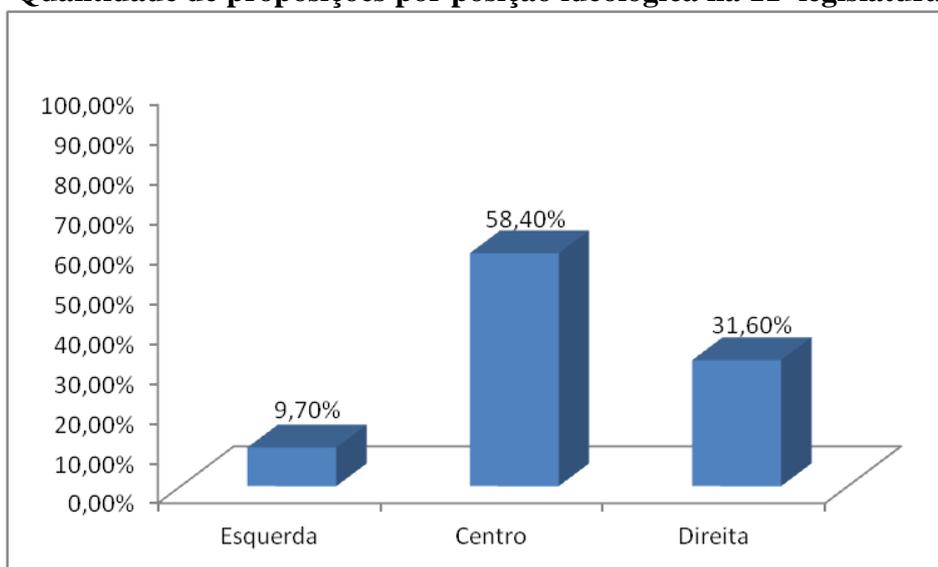
Para não se basear apenas nas falas dos atores da pesquisa, que, como visto, são ambíguas em relação a esse tema, serão apresentadas a seguir a quantidade de projetos apresentados pelos partidos que conseguiram eleger deputados para essas duas legislaturas. Isso permitirá apontar quais partidos têm propostas para as minorias, sendo possível identificar se os partidos possuem ou não um papel importante em relação à atuação e qual ideologia partidária mais propõe para esses grupos. De tal modo, a partir da análise dos dados, é possível perceber que na 11ª legislatura, os partidos de direita apresentaram 31,6% de projetos, os de centro apresentaram 58,4% e os de esquerda apresentaram 9,7%. A ideologia de esquerda, da qual se esperava uma maior atuação para as minorias, foi a que menos apresentou propostas, possivelmente vinculada a pouca presença desses partidos nessa legislatura, apenas o PT e PDT representavam a essa ideologia. Assim, os dois partidos de centro foram os que mais apresentaram propostas, mas, impulsionado pelo PMDB que foi o partido que mais propôs nessa legislatura.

A força do PMDB durante a 11ª legislatura, já apresentada anteriormente, reflete na quantidade de projetos voltados para as minorias apresentados durante a 11ª legislatura. Ele era o partido do governador e, juntamente com o PCdoB formava a

coligação do governo. A coligação da oposição, considerando os partidos que elegeram deputados, apresentou 28,5% projetos, número bem abaixo da coligação do governo, mesmo possuindo mais partidos.

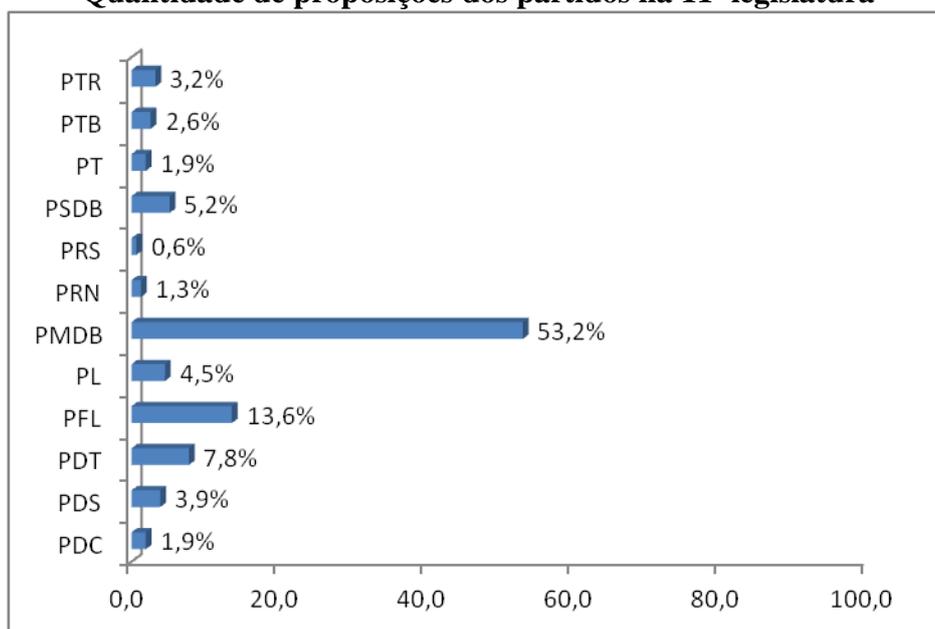
Na 17ª legislatura os partidos de esquerda propuseram 40,3% de projetos, seguindo, desta forma, o que é esperado pela literatura, mas não tanto em relação às outras ideologias partidárias. Os partidos de centro, que também nessa legislatura possuíam menos partidos, propuseram 27,1%, e os de direita, com mais partidos entre todas as ideologias, apresentaram 32,6% de projetos. A coligação composta pelo PSDB, partido do governador Antônio Anastasia e os seguintes partidos: PP, PDT, PTB, PSL, PSC, PR, PPS, DEM, PSDC, PMN e PSB, produziram 49,5% de projetos. As duas coligações de oposição uma composta pelos partidos: PTN, PSTB, PHS, PTC, PRP e PTdoB; e a outra pelos partidos: PRB, PT, PMDB e PCdoB, apresentaram respectivamente 9,2% e 26,9% de projetos, sendo que a quantidade de projetos dessa última coligação foi impulsionada pelo PT que foi o segundo partido que mais propôs para as minorias nessa legislatura.

Gráfico 18
Quantidade de proposições por posição ideológica na 11ª legislatura



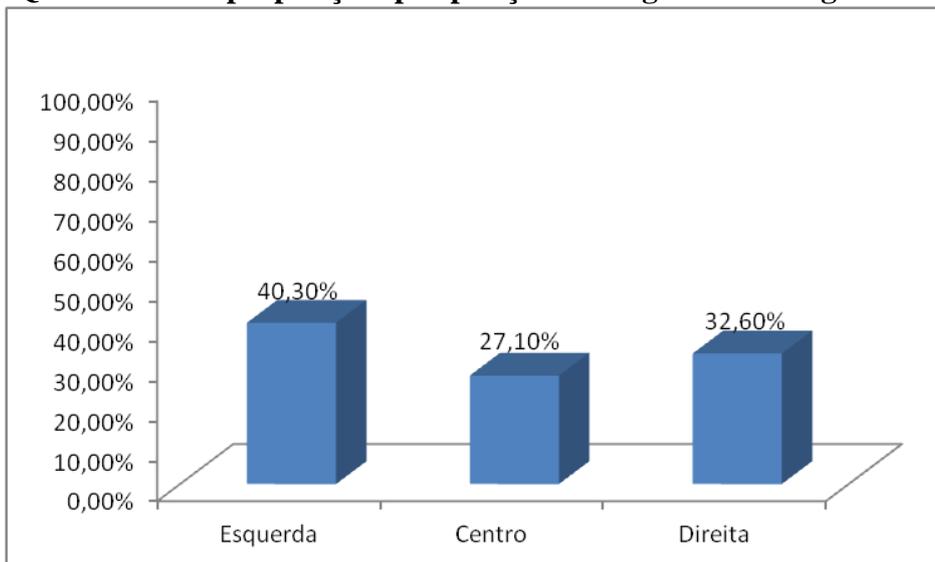
Fonte: ALMG. Elaboração própria.

Gráfico 19
Quantidade de proposições dos partidos na 11ª legislatura



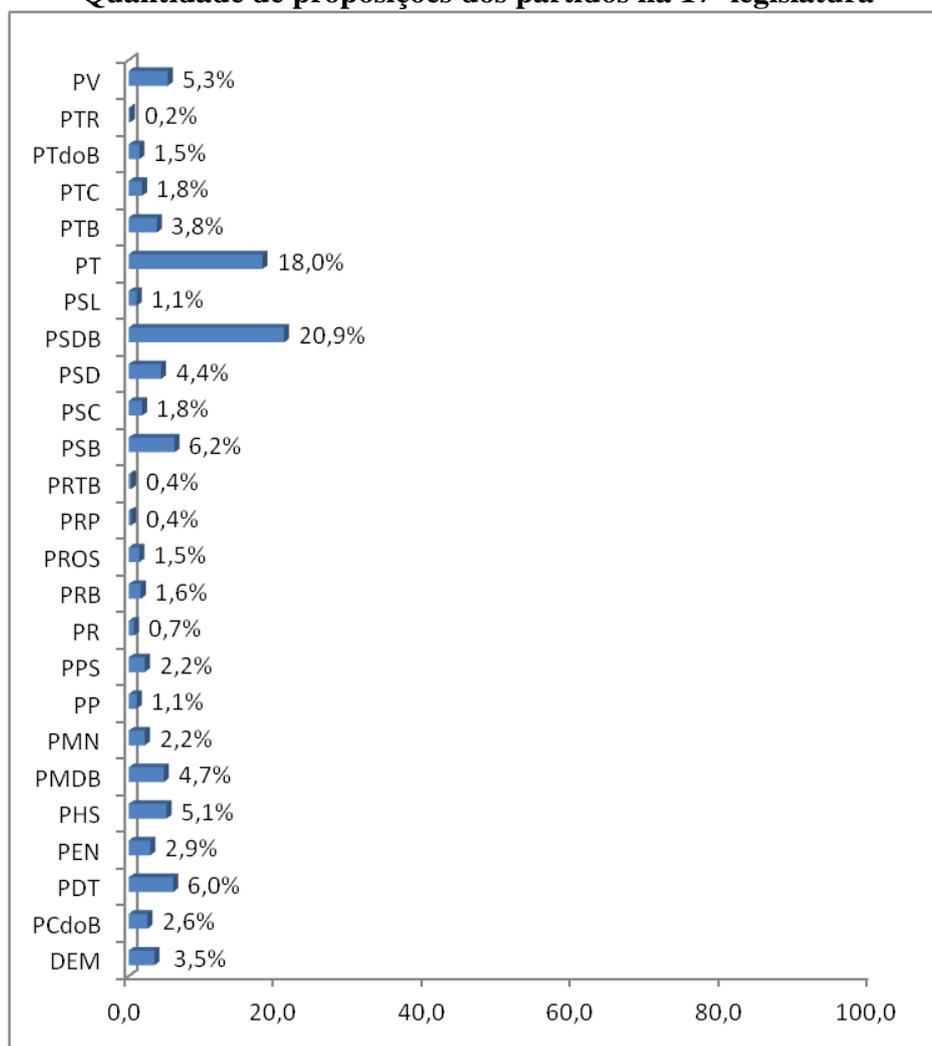
Fonte: ALMG. Elaboração própria.

Gráfico 20
Quantidade de proposições por posição ideológica na 17ª legislatura



Fonte: ALMG. Elaboração própria.

Gráfico 21
Quantidade de proposições dos partidos na 17ª legislatura



Fonte: ALMG. Elaboração própria.

Em relação às minorias que foram foco desses projetos, percebe-se que as três ideologias partidárias intensificaram a sua atuação para os deficientes, idosos e pessoas carentes, sendo que para esse último grupo, os partidos de centro são os que possuem uma maior atuação. Em relação aos grupos LGBT e os negros, percebeu-se que os partidos de esquerda foram os que mais apresentaram projetos para esses grupos, assim, se destacam como atuando em prol de minorias mais progressistas. Em relação às outras minorias, o que se percebe é uma atuação parecida entre todos os partidos.

Quando se volta a análise, para a trajetória anterior do deputado, para buscar determinar se ela de alguma forma influencia na atuação para grupos minoritários, o que se percebe, principalmente a partir das entrevistas, é que a participação anterior dos deputados em movimentos sociais está presente entre a maioria dos deputados entrevistados que propuseram alguma política para esses grupos.

Atuação em movimentos populares em geral, como associação de moradores, muito pela influência da igreja, então comecei a militar no grupo de jovens [...] Então eu comecei na igreja o que me incentivou automaticamente me levou aos movimentos, como sindical [...] (Deputada Estadual - PSB/PROS, 17ª legislatura).

[...] ainda na adolescência, como estudante secundarista comecei a militar no grêmio estudantil [...], depois me ingresso nos movimentos de jovens da igreja católica, desenvolvo diversas atividades pastorais e assumindo liderança em vários processos pastorais [...] inicio um processo de engajamento político mais explícito no movimento sindical bancário [...] (Deputado estadual - PT, 17ª legislatura).

[...] tenho longa trajetória de apoio a instituições filantrópicas e entidades sociais que priorizam o desenvolvimento humano. [...] Participei desde muito cedo de movimentos sociais e, mesmo antes de meu primeiro mandato de vereadora em Ipatinga, já trabalhava com entidades para a prestação de serviços comunitários. (Deputada Estadual - PV, 17ª legislatura).

Acredito que a formação política, a vivência em movimentos coletivos – partidos políticos, movimento estudantil, sindicatos, movimentos sociais – contribuem para o entendimento dos processos políticos e legislativos, para a análise das realidades econômicas e sociais, para a tomada de decisões, para o exercício da representação (Deputado Estadual - PSB, 17ª legislatura).

Nessas legislaturas da ALMG, isso os leva a condição de titulares da agenda de demandas voltadas para as minorias sociais. A participação em movimentos sociais pode levar o político a se aproximar das questões dos grupos minoritários, refletindo a fala de uma das deputadas que propôs para esses grupos.

Tudo o que eu fazia tinha que ser discutido com quem realmente sente na pele as dificuldades, tanto a mulher, o deficiente [...] Então eu sempre representei bem, mas porque eu nunca apresentei nada que não fosse discutido que não fosse realmente o anseio, mesmo dentro daquelas matérias que não foram às vezes pra frente [...] (Deputada Estadual - PSB/PROS, 17ª legislatura).

Essa relação entre participação em associações e/ou movimentos e a atuação dos deputados, remete a ideia crítica de Miguel (2014) em relação à perspectiva social, apontando que a perspectiva não é algo inato, criticando a conexão entre preferências e identidades, presente nesse conceito. Para o autor, as preferências tem mais relação com a construção política do representante, onde o mesmo se socializou politicamente. Young também aponta que perspectivas sociais não são sinônimas de características

descritivas ou pertencimento a um grupo, acrescentando que uma pessoa pode possuir uma determinada perspectiva dependendo de como ela vivenciou o problema.

Contudo, como colocado anteriormente, ao se aprofundar na análise desse capital associativo dos deputados, percebe-se que eles estão comumente presentes em movimentos de igrejas e que focam questão filantrópica. Como anteriormente ressaltado, são associações que tem um foco maior no assistencialismo, podendo influenciar não apenas nos grupos aos quais eles atuam, mas também na forma de atuação desses deputados. Como colocado anteriormente, a atuação dos deputados entrevistados e que ressaltaram a participação em movimentos e associações é mais voltada para as pessoas carentes e os idosos. As mulheres também aparecem como um grupo para o qual se atua, mas como já foi ressaltado, não é possível determinar se esses projetos apresentam características mais progressistas ou voltadas para o cuidado.

O capital familiar, além de se mostrar presente entre aqueles que mais propuseram para os grupos minoritários, esteve presente nas falas de alguns entrevistados, muitos colocando que foram influenciados pelos pais a entrarem na vida política.

Escolhi seguir a carreira política influenciado pela história de minha família. Tanto por parte de meu pai, que foi Prefeito de Patos de Minas e Deputado Estadual por quatro legislaturas (Deputado estadual - PSDB, 17ª legislatura).

Já na década de 80 e 90 fui assessor parlamentar de meu pai, que exerceu o cargo de vereador pelo município de Belo Horizonte por 05 mandatos, o que me incentivou a seguir na carreira política (Deputado estadual – PTC, 17ª legislatura).

A literatura comumente aponta que o capital familiar é importante para a entrada na vida política. A maior parte dos deputados que apontaram esse tipo de capital apresentaram projetos para os deficientes e as pessoas carentes. Contudo, não foi possível determinar uma relação entre esse capital e um possível viés de atuação dentro da Casa, principalmente em relação aos grupos minoritários.

Foi interessante perceber que entre os deputados que não propuseram políticas a percepção dos mesmos em relação a esses grupos é que não existem obstáculos e problemas para apresentação dessas demandas. Enquanto que para os que, em alguma medida, atuaram para as minorias, a percepção de que existem dificuldades foi assinalada. Algo que também chamou a atenção foi a percepção dos deputados sobre a relação entre a pouca presença desses grupos no parlamento e a baixa responsividade às

minorias no legislativo mineiro. Levando a considerar que a representação descritiva no legislativo possa fazer diferença. Em relação aos partidos, percebeu-se que os de esquerda não apresentaram tantas propostas como esperado, durante a 11ª legislatura, algo que se modificou na 17ª legislatura onde os partidos de esquerda cumpriram com o que é esperado pela literatura e apresentaram mais projetos. As coligações governistas nas duas legislaturas também foram as responsáveis pelo maior número de projetos. Ao se analisar as minorias que foram consideradas nessas políticas, o que se observou é uma atuação praticamente homogênea entre as ideologias, com idosos, deficientes e pessoas carentes possuindo mais projetos, enquanto que em relação aos grupos LGBT e os negros, os partidos de esquerda são os que possuem uma maior atuação. O capital familiar e o associativo se mostraram mais uma vez presentes entre os deputados, mas em relação ao último, vale destacar que boa parte dos deputados está em associações mais voltadas ao cuidado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como problema geral a compreensão sobre em que contexto ou quais são os fatores que influenciam a defesa dos interesses das minorias, a partir de um estudo de caso da ALMG, em duas legislaturas da Casa, a 11ª e a 17ª. O foco da pesquisa se firmou na responsividade dos deputados em relação aos representados, no que tange à promoção dos interesses dos grupos minoritários. Para isso, se perpassou pela discussão sobre a responsividade, a partir de Pitkin (1967), contudo, a autora não pensa como esta responsividade é construída e a trata de forma unidirecional: dos interesses do representado ao representante. Com isso, a responsividade foi considerada aqui, não apenas como a mensuração de congruência entre voto e implementação de políticas públicas, mas como o comprometimento dos representantes em formular políticas para os grupos marginalizados.

As seguintes perguntas serviram como base para a pesquisa: Quem age por esses grupos minoritários? Que grupos minoritários são incluídos na ALMG? Como os representantes percebem sua atividade responsiva em relação a minorias? Quais são os fatores, para além das características descritivas – se este for o caso – que explicam esta atuação? Foi proposta uma inversão no modo de análise, ao focar o universo de legisladores presentes na Assembleia mineira para perceber quem propõe políticas para os grupos minoritários, buscando avaliar os elementos que fazem a diferença para que esses representantes atuem para esses grupos.

Para tal, partiu-se da compreensão de minoria sociológica como é definido como grupo marginalizado por Williams (1998). Consideraram-se minorias sociológicas, aqueles grupos sub-representados no perfil dos legislativos, mas que não são necessariamente minoritários numericamente na sociedade. A partir desta definição, foram consideradas aqui as seguintes minorias: os moradores de rua, as pessoas carentes, os trabalhadores rurais e manuais, – ressaltando que para esses grupos o fato da sua exclusão social se relaciona primordialmente com a questão do estigma – as mulheres, os negros, as comunidades tradicionais, os idosos, o grupo LGBT e os deficientes.

A discussão teórica percorreu o debate sobre como os interesses e demandas da sociedade estariam presentes nas esferas legislativas. Foram abordadas as teorias liberais do governo representativo focadas nos interesses nacionais e nas preferências agregadas, para perceber como estaria se construindo o que deve ser representado. O

voto serviria de mecanismo para a consideração das demandas de todos, contudo, ele garante apenas um controle laxo sobre as decisões dos representantes, não sendo suficiente para garantir que eles atuariam sobre os interesses dos representados.

Essas bases da representação liberal, principalmente a autorização, são desafiadas, com a busca de trazer o representado para a ação do representante. Assim, se introduziu as críticas das teóricas feministas e de representação de grupo, voltando o olhar para o relacionamento e para as condições de mobilização do representado. Oferecendo a percepção de que a boa representação está focada na necessidade da presença das minorias, nos espaços de decisão, para que as suas perspectivas sejam incluídas na agenda política. Essa presença permitiria, além da inclusão de temas diferenciados na agenda política, maior responsividade em relação a estes grupos. O questionamento sobre a melhor forma de pensar as minorias sociológicas é considerada, avançando em relação à responsividade eleitoral. Como será colocada adiante, a análise em relação aos dados não se mostra diretamente oposta a esta teoria.

Posteriormente, como mencionado acima, inverte-se a lógica de análise comumente adotada, para olhar as políticas para minorias propostas pelo Legislativo, com o objetivo de avaliar como certos interesses ou políticas de minorias são introduzidos. Foram utilizados dados estatísticos para se identificar o perfil dos parlamentares eleitos para as 11^a e 17^a legislaturas. A pesquisa apresentou também um levantamento e análise da produção legislativa no período escolhido, nos quais foram selecionados projetos ligados à representação de minorias, além da realização de entrevistas com os deputados estaduais que estiveram presentes nessas legislaturas.

Primeiramente, se buscou analisar se o corpo de representantes é descritivo ou não em relação à população mineira. O objetivo era ver quais grupos minoritários estavam presentes ou ausentes do legislativo, para que – sem pretender associar representantes descritivos à responsividade – se pudesse avaliar uma possível relação entre ausência ou presença desses grupos e a produção legislativa. O perfil encontrado é de homens, brancos, entre 30 e 59 anos, com grau superior de escolaridade, empresários, profissionais liberais ou que já exerceram algum cargo político, podendo ser considerado esse o perfil profissional da política. Não há a presença de mulheres negras em nenhuma das duas legislaturas, sendo que todas elas possuíam ensino superior, o mesmo é visto entre os negros. Tanto as mulheres quanto os negros estão em profissões que fogem daquelas mais renomadas e de prestígio, como as liberais e estão, no caso das mulheres, naquelas que reforçam o caráter de cuidado. Acentua-se que esse

perfil descritivo da ALMG não é tão diferente de outras Assembleias Legislativas e do Congresso Nacional e, apesar do período entre uma legislatura e outra, ele não se alterou.

O objetivo passou a ser a percepção sobre se, mesmo sem a presença, como é exigido pelos teóricos da representação descritiva, existe, nessas duas legislaturas estudadas, políticas que sejam responsivas aos grupos minoritários. Isso se deu a partir da análise dos projetos apresentados pelos deputados. Não foi perceptível, proporcionalmente, um avanço de um período a outro, na apresentação de projetos que visam esses grupos. Mas, em relação ao volume de proposições, há um aumento da 11^a legislatura para a 17^a legislatura – de 154 projetos para 549 proposições.

Quando se analisa a situação final dessas proposições, se observa que a maioria (51,6%) delas se transforma em norma jurídica, podendo considerar que essas políticas são aceitas na ALMG. Foi ressaltado, todavia, que os projetos apresentados muitas vezes tratam de legislações que, apesar de ser voltadas para esses grupos, pouco interferem efetivamente na vida dessas pessoas, como as declarações de utilidade pública ou as doações de imóveis ou áreas públicas.

Apesar de considerar as minorias sociológicas de maneira mais ampliada, como colocado no início do trabalho, algumas minorias, como os trabalhadores rurais e manuais, acabaram sendo pouco explorados ao longo da análise. Isso foi reflexo da atuação dos deputados que focaram a sua atuação principalmente em relação às minorias clássicas. Percebeu-se, que alguns grupos minoritários não contam com uma alta responsividade em relação às suas demandas. Dentre eles estão o grupo LGBT, os negros, as comunidades tradicionais e os moradores de rua. Enquanto que outros grupos, como os idosos, as pessoas com deficiência e as pessoas carentes, se destacam na quantidade de projetos que objetivam esses grupos.

Com o objetivo de avaliar o perfil dos atores que propõem políticas para minorias e definir a percepção deles em relação ao processo de construção de políticas para estes grupos, são apontados também cinco deputados que mais propuseram esse tipo de política, ao se vincular às duas legislaturas. Além de focar no perfil descritivo desses deputados, foi realizada uma breve análise do histórico de atuação política deles. Entre os que mais propõem, todos possuem ensino superior completo e podem ser considerados jovens. O capital familiar e o capital associativo se mostram presentes entre a maior parte dos deputados que são, em sua maioria, brancos. Contudo, deve ser ressaltado que esse associativismo é direcionado a questões de cuidado e auxílio a

determinados grupos, refletindo nas minorias que são o foco de atuação desses deputados: os idosos e os deficientes. Esse dado reforça o que foi apresentado anteriormente, que boa parte da atuação dos deputados é voltada para questões de minorias que possuem relativo consenso social.

Para a complementação dos dados, buscou-se captar a percepção dos deputados sobre a atuação deles em relação aos grupos minoritários e os fatores mobilizados por eles para explicar esta atuação. O que se percebeu foi a confirmação de algumas considerações, os deputados que atuam para esses grupos, focam primordialmente a sua atuação para grupos menos progressistas como os idosos, o mesmo foi comprovado quando se analisou os partidos. Além disso, o capital associativo e o familiar se mostraram presentes também na percepção dos deputados, em relação a sua atuação.

Após a exposição dos achados, percebe-se que, mesmo ausentes do legislativo mineiro, determinados grupos minoritários possuem políticas voltadas para os seus interesses, como os idosos, as pessoas carentes e os deficientes. Sendo importante, contudo, considerar o volume e a qualidade desses projetos. Não obstante, essas minorias, que foram alvo das proposições desses deputados, são minorias menos radicais ou progressistas, como o grupo LGBT e os negros. Existe uma atuação para minorias, mas para grupos que não são minoritários quantitativamente, a não ser no caso dos deficientes, mas para questões de relativo consenso social, como a questão da pobreza, e que são mais fáceis de serem discutidas e, principalmente, encontram maior aceitação entre os eleitores. O perfil dos deputados que mais apresentaram projetos e a percepção dos entrevistados reforçam essa atuação para grupos de minorias que possuem uma aceitação maior na sociedade. Com isso, a questão da presença mostrou fazer a diferença, uma vez que a pouca ou nenhuma presença de mulheres, membros de comunidades tradicionais e de LGBT, refletiu no baixo número de projetos para estes grupos.

Ao relacionar a atuação dos deputados mineiros com os grupos minoritários, aos quais de alguma forma eles foram responsivos, não foi possível determinar o tipo e a natureza dessas proposições, por não se ter realizado a sistematização dos dados da produção legislativa em relação ao conteúdo das mesmas, não sendo possível determinar o que foi efetivamente proposto. O conteúdo das proposições se mostrou um dado importante para a discussão sobre a responsividade, uma vez que o cunho das proposições é importante para se ter uma noção efetiva de quem está sendo representado, ou o que e quais tipos de propostas estão sendo realizadas, pois, o fato de

ter política de minoria não quer dizer que são políticas progressistas, o que poderia não ser considerado como uma responsividade efetiva. Além do conteúdo dos projetos, se mostrou interessante a análise da tramitação dos mesmos, para determinar não apenas quem os apresentou como foi realizado aqui, mas também quem atuou em prol deles e porque o fez. Algo que não foi considerado nessa pesquisa e que também poderia ser alvo de uma investigação é a dimensão relacional da representação, o fato de que ter políticas de minorias não quer dizer que elas foram construídas junto com a vontade do representado, assim, quando são elaboradas, o serão com olhos bem diferentes daqueles a quem diretamente dizem respeito, sendo um passo seguinte para uma próxima pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora C. R. (2011). **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. Tese (Doutorado) em [Ciência Política]. Local: UFMG, Belo Horizonte.

_____ (2015). **Representação além das eleições**: Repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí. Paco Editorial.

AMORA, Gustavo Freitas (2008). **Raça e representação política**: Uma análise das eleições para deputado federal no Distrito Federal, 2006. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) UnB, Brasília, 2008.

ANASTASIA, Fátima (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). **O poder Legislativo nos estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

_____; AVRITZER, Leonardo (Org.) (2006). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 271 p.

_____; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, 271 p.

ANDRADE, Luana; COSTA, Samira; MARQUETTI, Fernanda (2014). A rua tem um ímã, acho que é a liberdade: potência, sofrimento e estratégias de vida entre moradores de rua na cidade de Santos, no litoral do Estado de São Paulo. **Revista Saúde Soc.** São Paulo, v.23, n.4, p.1248-1261.

ANDREWS, R.; VAN DE WALLE, S (2012). New Public management and citizens perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness, **Public Management Review**, v.15, n.5, p. 762-783.

ARAÚJO, Cicero (2009). Representação, soberania e a questão democrática. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, jan./jun..

ARAÚJO, Clara (1998). Mulheres e Representação Política: a experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*. UFSC. v.6, n.1.

_____ (2005). Partidos políticos e gênero: mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 193-215.

_____ (2009). Representação, soberania e a questão democrática. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 47-61, jan./jun.

ARAÚJO, Elisa (2009). **Nas margens do São Francisco**: sociodinâmicas ambientais, expropriação territorial e afirmação étnica do Quilombo da Lapinha e dos Vazanteiros

do Pau de Léguas. Dissertação (Mestrado) em [Desenvolvimento Social]. Local: Unimontes, Montes Claros.

ARRETCHE, M (1996). Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____ (2006). Método de Constituição das Instâncias Decisórias. In: ANASTASIA; AVRITZER, Leonardo (Org.) (2006). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 271 p.

AVRITZER, L (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F (2002). Governança, "accountability" e responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1 (85). Jan.-Mar.

BACHRACH, P.; BARATZ, M.S (1962). Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez.

BEETHAM, D. (2011). Do parliaments have a future? In: ALONSO et al (ed.) (2011). **The future of representative democracy**. Cambridge University Press.

BEZERRA, M. (1999). Em nome das "bases". Política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro : Relume-Dumará. In: FLORENTINO, Renata. (2008), Saindo de cena: parlamentares que desistem da disputa eleitoral (1990-2006). **Revista de Sociologia Política**, vol.16, n. 30, p.45-63.

BIROLI, Flávia e MIGUEL, Luis Felipe (2015). Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. **Mediações**, vol. 20, n. 2.

BODSTEIN, Airton; LIMA, Valéria; BARROS, Angela (2014). A vulnerabilidade do idoso em situações de desastres: Necessidade de uma política de resiliência eficaz. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo v. XVII, n. 2 n p. 157-174 n abr.-jun.

BOURDIEU, Pierre (1989). **O poder simbólico**. Memória e Sociedade.

BRUTUS (1985). Essays of Brutus, in The Complete Anti-Federalist Papers, ed. Herbert J. Storing and Murray Dry. 7 vols, Chicago, Ill.: University of Chicago Press, II, p. 358-452. In: VIEIRA, M. B; RUNCIMAN, D. (2008). **Representation**. Cambridge: Polity.

BURKE, E (1987). **Speech to the electors of Bristol**. The Founders' Constitution. Chapter 13. Chicago: The University of Chicago.

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos (2015). A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº16. Brasília, jan./abr., pp. 121-151.

CARNES, Nicholas (2012). Does the Numerical Underrepresentation of the Working Class in Congress Matter? **Legislative studies quarterly**, n. 37, v. 1, fev.

CARVALHO, J.M. (2002) **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (2010). **A construção da ordem / Teatro de sombras**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CELIS, Karen; et al. (2008) Rethinking women's substantive representation. **Representation**, 44:2, 99-110.

CELIS, Karen ; CHILDS, Sarah (2008). Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions. **Parliamentary Affairs**. Vol. 61 No. 3, 2008, 419–425.

CHANDHOKE, N. Revisiting the crisis of representation thesis: the Indian context. **Democratization**. v. 12, n. 3, p. 308-330, jun. 2005.

CLEMENTE, Rodrigo F (2016). **Efetividade das conferências nacionais de saúde com base na responsividade do Governo Federal**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de Brasília.

COLLINS, Patricia Hill (2015). Intersectionality's definitional dilemmas. **Annual Review of Sociology**, n. 41; pp. 1-20.

CRISP, Brian; DRISCOLL, Amanda (2012). The Strategic Use of Legislative Voting Procedures. **Legislative Studies Quarterly**, n. 37, v. 1, Fev.

DAHL, R (1997). **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (2005) (eds.). Assessing the Quality of Democracy. Baltimore: John Hopkins University Press. In: LAUTH, H (2013). Critérios Básicos Para a Democracia: é a responsividade parte de seu círculo íntimo? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.115-138, jan/abr.

DISCH, Lisa (2012). Democratic Representation and the Constituency Paradox. **Perspectives on Politics**, Set., Vol. 10, Nº. 3.

DOVI, Suzanne Lynn (2012). Moving beyond descriptive representation. p. 27 – 51. In.: DOVI, Suzanne Lynn (2012 [1966]). **The good representative**. Wiley-Blackwell.

DULCI, Otávio; FARIA, Maria (2005). **Diálogo com o tempo: 170 anos de Legislativo Mineiro**. Belo Horizonte: ALMG.

EDUARDO, Felipe Lima (2012). **Candidatos à reeleição versus concorrentes: a competição eleitoral nas eleições legislativas no estado de Minas Gerais em 2010**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFMG, Belo Horizonte.

EULAU, Heinz; KARPS, Paul D. (1977). The Puzzle of representation: Specifying Components of Responsiveness. **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 2, No. 3 Agosto, pp. 233-254. Publicado por: Comparative Legislative Research Center.

FLORENTINO, Renata. (2008). Saindo de cena: parlamentares que desistem da disputa eleitoral (1990-2006). **Revista de Sociologia Política**, vol.16, n. 30, p.45-63.

FRASER, N (2003). Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: ELLIOTT, C.M. (Ed.). **Civil society and democracy: a reader**. Oxford, NY: Oxford University, 2003, p. 83-105.

FREITAS, Danielle Pereira Gonçalves de (2010). **Representação política**: Análise do perfil da Câmara Municipal de Montes Claros – MG (1982-2004). 2010. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Unimontes, Montes Claros, 2010.

FUKS, Mario. (2010) Mudança institucional e opinião pública: estimando os efeitos da cobertura da ALMG realizada pelo Jornal Estado de Minas (1987-1994 e 1999-2002). **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 257-282.

GILENS, M (2005). Inequality and democratic responsiveness. **Public Opinion Quarterly**, Princeton, v. 69, nº 5, Special Issue. Disponível em: <http://scholar.princeton.edu/sites/default/files/mgilens/files/inequality_and_democratic_responsiveness.pdf>.

GOHN, Maria da Glória (2017). **Teorias dos movimentos sociais**. Cortez.

GOMES, Larissa Peixoto Vale (2012). **A presença feminina nos espaços legislativos**: um estudo das eleições de 2010 para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFMG, Belo Horizonte.

GRIFFIN, John; NEWMAN, Brian; WOLBRECHT, Christina (2012). A Gender Gap in Policy Representation in the U.S. Congress? **Legislative studies quarterly**, n. 37, v. 1, fev.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio (2002). **Classes, raça e democracia**. São Paulo: Editora 34.

HAGOPIAN, Frances (1996). Traditional Politics and Regime Change in Brazil. New York: Cambridge University Press. In: RENNÓ, L. et al (2011). **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**: uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios.

HALLAIS, Janaína; BARROS, Nelson (2015). Consultório na Rua: visibilidades, invisibilidades e hipervisibilidade. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 31(7):1497-1504, jul.

HELD, David (1987). **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia.

KERGOAT, Danièle (2010). Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos Estudos**, n. 86; pp. 93-103.

KINZO, Maria D'Alva G. (1980). **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo.

_____ (2004), Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.19, nº 54, pp. 23-40.

KRISTINSSON, G. H. (2005) Local Democracy and the Public Services. **Icelandic Review fo Politics and Administration**, Frædigreinar, v. 1, nº.1 p. 163–190, ago.

KÖLLN, A.; ESAIASSON, P.; TURPER, S (2013). **External efficacy and perceived responsiveness same, same or different?** Disponível em: <<http://doc.utwente.nl/cgi/upload?eprintid=87599>>.

LAUTH, H (2013). Critérios Básicos Para a Democracia: é a responsividade parte de seu círculo íntimo? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.115-138, jan/abr.

LAVALLE, A. (2015). Representatividade e representação democrática – Falso problema ou dualidade constitutiva. In: LAVALLE et. al. (Org.) 2015. **O papel da teoria política contemporânea**. Alameda Editorial.

_____; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G (2006). Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

LAX, J. R.; PHILIPS, J. H (2011). **The Democratic Decit in State Policymaking**. Disponível em: <<http://www.columbia.edu/~jhp2121/workingpapers/DemocraticDeficit.pdf>>. Acessado em 20/10/2016.

LESSA, R (2003). Prefácio à terceira edição: A gramática política no Brasil ou uma biografia do Brasil republicano. In: NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 3-9.

LIJPHART, A (2008). **Thinking about democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice**. New York: Routledge.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein (1967) (Org.). Party Systems and Voter Alignments. Toronto: The Free Press. In: LAUTH, H (2013). Critérios Básicos Para a Democracia: é a responsividade parte de seu círculo íntimo? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p.115-138, jan/abr.

LOUREIRO, Maria Rita (2009). Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 1, jan./jun., pp. 63-93.

MACHADO, Maria das Dores (2012). Religião e Política no Brasil Contemporâneo: uma análise dos pentecostais e carismáticos católicos. **Religião e Sociedade**, Rio de Janeiro, 35(2): 45-72, 2015

MADISON, J; HAMILTON, A; JAY, J (1941). **The Federalists**. New York: The modern library New York.

MAGNI, Ana Amélia; GUNTHER, Wanda (2014). Cooperativas de catadores de materiais recicláveis como alternativa à exclusão social e sua relação com a população de rua. **Revista Saúde Soc.** São Paulo, v.23, n.1, p.146-156.

MANIN, Bernard (1997). **The principles of representative government**. Cambridge University.

_____ (2010). O princípio da distinção. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4, 2010.

_____; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. (1999) (Eds). **Democratic accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University.

MANSBRIDGE, J (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". **The journal of politics**, Vol. 61, No. 3, August, Pp. 628-57

_____ (2003). Rethinking representation. **American Political Science Review**. v. 97, n. 4, p. 515-527, nov.

MARENCO, André; SERNA, Miguel (2007). Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **RBCS** Vol. 22 nº. 64 junho.

MARQUES, Danusa (2012). **Determinantes de carreiras políticas no Brasil, na Argentina e no Uruguai**: uma abordagem comparativa entre deputadas e deputados. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais.

MCBRIDE, Cillian (2007). Reason, Representation, and Participation. **Res Publica**, v. 13, nº 3.

MESSEMBERG, Débora (2007). A elite parlamentar brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370, maio/ago.

MIGUEL, Luís Felipe (2005). Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov.

_____ (2011). Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. **Revista Lua Nova**. São Paulo, Vol. 84.

_____ (2014). **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: UNESP, 2014.

_____; FEITOSA, Fernanda (2009). O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 1, pp. 201 a 221.

_____ ; QUEIROZ, Cristina Monteiro de (2006). Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 14, p. 363-385.

MILL, J. S. (1981). **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília, UnB.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **Regimento interno da Assembleia Legislativa**. Belo Horizonte, 2016.

MIRÍADE, Angel; PERISSINOTTO, Renato Monseff (2009). Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301 – 333.

NICOLAU, J (2002). **História do voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

NICOLAU, Jairo Marconi (2004). **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV editora.

NORRIS, Pippa (1996). Comparing democracies: elections and voting in the 21th century. (Ed) Lawrence LeDuc e Richard Niemi. Sage Publications.

VIANNA, O (1987). **Instituições Políticas Brasileiras**. São Paulo: USP; Niterói: EDUFF, v. 1 e 2.

ORSATO, Andréia; GUGLIANO, Alfredo (2012). **A democracia desde a perspectiva de gênero**: a representação política feminina na Assembleia Legislativa Gaúcha (1951-2012). 36º Encontro anual da ANPOCS (Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais), em Águas de Lindóia - SP, Brasil, de 21 a 25 de outubro de 2012.

PHILLIPS, Anne (1998). **The politics of presence**. Oxford University.

_____ (2001). De uma política de ideias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268 – 290.

_____ (2009). Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento? **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 2. Brasília, julho-dezembro, pp. 223-240.

_____ (2011). O que há de errado com a democracia liberal? **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 6. Brasília, julho - dezembro, pp. 339-363.

PINHEIRO, Luana. (2007), **Vozes femininas na política**: uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

PITKIN, H. F (1967). **The concept of representation**. Berkeley and Los Angeles: University of California.

_____ (2004). Representation and democracy: uneasy alliance. **Scandinavian Political Studies**. v. 27, p. 335-34.

POWELL JR., G. B (2003). *On Democratic Responsiveness*. Disponível em: <https://fsi.stanford.edu/sites/default/files/QoD_paper_Powell.pdf>. In: CLEMENTE, Rodrigo F (2016). **Efetividade das conferências nacionais de saúde com base na responsividade do Governo Federal**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de Brasília.

_____ (2005). *On Democratic Responsiveness*. Disponível em: <https://fsi.stanford.edu/sites/default/files/QoD_paper_Powell.pdf>. In: CLEMENTE, Rodrigo F (2016). **Efetividade das conferências nacionais de saúde com base na responsividade do Governo Federal**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de Brasília.

QUEIROZ, Maria Isaura (1976). **O messianismo no Brasil e no mundo**. Alfa Omega.

RAWLS, John (1997). **Uma teoria da Justiça**. São Paulo: M. Fontes.

REHFELD, A (2005). **The concept of constituency: political representation, democratic legitimacy, and institutional design**. New York: Cambridge University.

RENNÓ, L. et al (2011). **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. São Paulo: Intermeios.

RODRIGUES, Leôncio Martins (2002). **Partidos, ideologia e composição social: Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Centro de Edelstein de Pesquisas Sociais.

_____ (2009). **Mudanças na classe política brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais – www.bvce.org.

ROSANVALLON, P (2011). **Democratic Legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity**. Princeton University Press. Traduzido por: Arthur Goldhammer.

SANCHEZ, Beatriz (2015). **Quem são e o que fazem as parlamentares brasileiras? Uma análise do perfil biográfico e da produção legislativa da bancada feminina**. Seminário Internacional de Ciência Política. Porto Alegre.

SANTOS, Fabiano (2002). Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, nº 2.

SAWARD, M (2010). **The representative claim**. Oxford.

SCHWARTZ, Nancy L. (1988). *The Blue Guitar: Political Representation and Community* (Chicago: University of Chicago Press). In: REHFELD, A (2005). **The concept of constituency: political representation, democratic legitimacy, and institutional design**. New York: Cambridge University.

SEVERS, Eline (2010). Representation as claims-making. *Quid responsiveness?* **Representation**, 46:4, 411-423, DOI: 10.1080/00344893.2010.518081

SHENGA, C (2007). **The Quality of Democracy: An Analysis of the Mozambican Legislature Capacity and Responsiveness.** Disponível em: <<http://www.cssr.uct.ac.za/sites/cssr.uct.ac.za/files/ALP%20conference%20paper%20Mozambique.pdf>>. Acessado em 18/12/2016.

SOUZA, M.C.C (1976). **Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964).** São Paulo: Alfa-Omega.

SQUIRES, J (2000). Group representation, deliberation and the displacement of dichotomies. In: SAWARD, M. (Ed.) (2000). **Democratic innovation: deliberation, representation and association.** London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p. 93-105.

TROCHIM, William (2001). **Research methods knowledge base.** Atomic Dog Pub.

URBINATI, N (2000). Representation as advocacy: a study of democratic deliberation. **Political Theory**, v. 28, n. 6, p. 758-786.

_____ (2006). O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 191-228.

VIANNA, O (1987). **Instituições Políticas Brasileiras.** São Paulo: USP; Niterói: EDUFF, v. 1 e 2.

VIEIRA, A. K. R. (2014). **Representação política em Minas Gerais: comparação sociológica entre os deputados estaduais e a população do estado.** Monografia (Graduação) em [Ciências Sociais]. Local: Unimontes, Montes Claros.

VIEIRA, M. B; RUNCIMAN, D. (2008). **Representation.** Cambridge: Polity.

WILLIAMS, M. S. (1998). **Voice, Trust and Memory: marginalized groups and the failings of liberal representation.** Princeton: Princeton University.

YOUNG, Iris Marion (1990). **Justice and the politics of difference.** Princeton: Princeton University Press.

_____ (2000). **Inclusion and democracy.** Oxford: Oxford University.

_____ (2006), Representação Política, Identidade e Minorias. **Lua Nova**, 67.

_____ (2012). O ideal da imparcialidade e o público cívico. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº9. Brasília, setembro - dezembro de 2012, pp. 169-204.