

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
NÍVEL MESTRADO

Marina Brito Pinheiro

***OS DILEMAS DA INCLUSÃO DE MINORIAS NO
PARLAMENTO BRASILEIRO:
A atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no
congresso nacional***

BELO HORIZONTE
2010

Marina Brito Pinheiro

***OS DILEMAS DA INCLUSÃO DE MINORIAS NO PARLAMENTO
BRASILEIRO:
A atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso
nacional***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Marlise Mírian de Matos Almeida.

BELO HORIZONTE
2010

Marina Brito Pinheiro

***OS DILEMAS DA INCLUSÃO DE MINORIAS NO PARLAMENTO
BRASILEIRO:
A atuação das frentes parlamentares e bancadas temáticas no congresso
nacional***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em ____/____/2010

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Marlise Mírian de Matos Almeida (Orientadora) – DCP/UFMG.

Prof. Luis Felipe Miguel – IPOL/UnB

Profa. Cláudia Feres Faria – DCP/UFMG

Aos meus pais, minhas irmãs e meu afilhado pelo carinho que
me faz perseverar...

À minha orientadora querida e a todos aqueles que lutam para
não serem mantidos à margem. Cada um deles reafirma
diariamente meu compromisso com a busca da igualdade...

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui não foi fácil, mas através do carinho, apoio e dedicação dos que aqui são lembrados, a caminho foi menos difícil de ser trilhado.

Primeiramente devo agradecer à minha orientadora Profa. Dra. Marlise Matos pela paciência e compreensão com que tem lidado com a difícil tarefa de me orientar. Mais do que a formalidade que o momento exige, agradeço pela presença, pelo apoio e respeito. Agradeço também por me fazer compreender que a inclusão não é uma preocupação que possa se esgotar nas páginas dos livros e nos trabalhos escritos, mas que permeia nosso cotidiano e atitudes, o que muitos preferem ignorar. São valores que foram mais importantes que qualquer outro aprendizado recebido enquanto sua aluna à mais de quatro anos.

Gostaria de agradecer aos meus pais, sempre eles, por me manterem “na linha”, entenderem minhas escolhas e me darem sustentação para que eu persiga meus sonhos e objetivos, mesmo que isso signifique o meu distanciamento de casa. Às minhas irmãs pelo carinho, em especial Michele por ter aprendido a lidar com meus momentos de mau humor e as minhas ausências nas horas erradas. A eles devoto todo o meu amor.

Agradeço ainda à minha família emprestada: minha tia e minha prima queridas, meu afilhado que recarrega as minhas forças todos os fins de semana para enfrentar a loucura semanal da FAFICH. Ao meu primo e meu tio, que dentre em breve estará se divertindo em outras paragens.

Àos meus amigos, queridos como só eles. À Raquel, e seu dom de entender minhas angústias e acalmá-las sempre quando possível, mesmo à distância. Ao Breno, presente como nenhum outro, complicado como nenhum outro, mas adorado como nenhum outro. Seu apoio cotidiano, nossas conversas e lutas conjuntas durante esses sete anos se fazem presença constante nas entrelinhas dessa dissertação.

Às minhas amigas, Laura, Martha e Julia, que com o empurrãozinho da internet estão sempre de plantão para apoiar, remediar e dividir alegrias e experiências.

À Danusa e Carlos, pelas conversas e os insights que delas saíram que ajudam a preencher estas páginas e pelos fins de semana bastante proveitosos gastos com jogos de tabuleiro e “conversa fiada”. Também gostaria de agradecer à Mariana Prandini, Ana Carolina Ogando e Daniela Rezende pelas contribuições “à distância”.

Aos meus colegas da turma de mestrado pelas sugestões e debates em sala de aula, cujas opiniões foram objeto de muita reflexão e que na medida do possível foram incorporadas aqui.

Aos professores dos quais fui aluna e alguns dos quais não fui, mas que contribuíram de formas as mais diversas para que este trabalho fosse escrito.

À Adilsa Coelho pela ajuda nas questões burocráticas, que não foram poucas, e pelo cafezinho e os biscoitos recheados de conversas jogadas fora que ajudaram a aliviar os momentos de tensão.

Agradeço também à Profa. Dra. Cláudia Feres Faria pelas sugestões feitas ao texto na oportunidade das duas disciplinas ministradas por ela, pelo incentivo e por ter aceitado o convite para fazer parte da banca examinadora deste trabalho. Agradeço também ao Prof. Dr. Luis Felipe Miguel pela pronta disposição em ler este trabalho e ter aceitado o convite de participar desta banca.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pelo apoio para a realização deste curso e a realização do desejo de me dedicar à vida acadêmica.

Por fim gostaria de agradecer aos entrevistados pela disposição e a atenção com que todos me receberam. Cada um deles se tornou um incentivo para continuar a pesquisa.

À todos aqueles que fizeram parte desses dois anos de mestrado e dessa dissertação que agora o finaliza devo os meus mais sinceros e profundos agradecimentos.

RESUMO

Este trabalho visa discutir a questão da inclusão política de minorias e as dificuldades de sua articulação com o modelo liberal de representação. Levando-se em conta a literatura que debate os aspectos relacionados ao caráter excludente da representação liberal, são discutidas algumas maneiras encontradas para amenizar os efeitos excludentes desse modelo de representação. Nesse contexto, discutimos as possibilidades de que grupos de parlamentares, comumente chamados de Bancadas ou Frentes Parlamentares, que atuam no Congresso Nacional, colaborariam ou não para garantir a presença das reivindicações dos grupos marginalizados da sociedade na agenda do parlamento. Como resultado apresentamos um conjunto de fatores, que quando relacionados, afetam positiva ou negativamente no sucesso desses grupos em trazer para o legislativo as demandas desses grupos.

Palavras-chave: representação, participação, inclusão política.

ABSTRACT

This work aims to discuss the issue of the political inclusion of minorities and the difficulties of its relationship with the liberal model of representation. Taking into account the literature that discusses the issues related to the exclusionary character of the liberal representation, we discuss some ways of mitigating the effects of this kind of exclusionary representation. Considering this context as a background, we ask about the possibilities of parliamentary groups, commonly known as *Bancadas* or *Frentes Parlamentares*, which act in the Brazilian National Congress, do or do not collaborate to ensure the presence of the claims of marginalized groups in society in the parliamentary agenda. As a result we present a set of factors, which when linked, positively or negatively affect the success of these groups bring to the legislative the demands of these groups.

Keywords: representation, participation, political inclusion.

LISTA DE TABELAS

Quadro 1: Descrição das características do Grupo de Atores entrevistados no âmbito desta pesquisa.....	94
--	----

LISTA DE SIGLAS

ABGLT – Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Transsexuais e Transgêneros

AC – Acre

ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos

AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento

AL – Alagoas

AP – Amapá

BA – Bahia

CE – Ceará

CEJIL - Center for Justice and International Law

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CLADEM/IPÊ – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Legislativa

ES – Espírito Santo

FPDCGLBT – Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT

FPDIR – Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial

FPDQ – Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos

GPBA – Grupo Parlamentar Brasil-África

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais e Transgêneros

MNU – Movimento Negro Unificado

MT – Mato Grosso

OEA – Organização dos Estados Americanos

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Pernambuco

PI – Piauí

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Constitucional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PR – Partido da República

PRODASEN – Secretaria Especial de Informática do Senado Federal

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PT – Partido dos Trabalhadores

RJ – Rio de Janeiro

RN – Rio Grande do Norte

RO – Rondônia

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

SPM/PR – Secretaria Especial de Política para as Mulheres/ Presidência da República

SEPP/PR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial/ Presidência da República

THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. CAPÍTULO 1: AS DINÂMICAS DA EXCLUSÃO DEMOCRÁTICA: DA JUSTIÇA SOCIAL À UMA TEORIA NORMATIVA DA REPRESENTAÇÃO.....	19
1. As políticas de identidade e da diferença.....	21
2. Paradigmas da Justiça: Redistribuição, Reconhecimento e Representação.....	24
3. Representação e inclusão democrática.....	32
3.1 O debate contemporâneo: crise ou reformulação?.....	40
3. CAPÍTULO 2: AS DINÂMICAS DA INCLUSÃO DEMOCRÁTICA: O DESAFIO DA REPRESENTAÇÃO INCLUSIVA NUM MODELO LIBERAL.....	49
1. A representação descritiva e sua legitimidade.....	53
1.1. Mecanismos institucionais de promoção da inclusão nas instituições liberais.....	57
2. Representação substantiva e <i>accountability</i>	68
2.1. A tensão entre <i>accountability</i> e autonomia.....	72
3. Experiências do sul: os mecanismos de inclusão na América Latina.....	78
4. CAPÍTULO 3: AS DINÂMICAS DA INCLUSÃO/EXCLUSÃO POLÍTICA: AS BANCADAS TEMÁTICAS DO CONGRESSO NACIONAL COMO ESTRATÉGIA PARA INCLUSÃO DE MINORIAS.....	82
1. As bancadas temáticas do Congresso Nacional.....	86
2. As dinâmicas da inclusão/exclusão política.....	92
2.1. A Bancada Feminina.....	98
2.2. A Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT.....	109
2.3. Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial.....	121
2.4. Alguns fatores condicionantes à atuação dos grupos no parlamento.....	127
2.4.1 Primeiro Fator: O déficit de reconhecimento das minorias e suas demandas pelo parlamento.....	130
2.4.2. Segundo Fator: As potencialidades da atuação em grupo no âmbito do congresso nacional.....	133
2.4.3. Terceiro Fator: As regras da representação descritiva e demais regras político-institucionais e os custos eleitorais.....	134
2.4.4. Quarto fator: A pressão exercida pela sociedade civil organizada - movimentos sociais e ONG's.....	148
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS DESAFIOS DE SE UNIR LIBERALISMO E INCLUSÃO POLÍTICA.....	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	169
ANEXOS.....	182

ANEXO A: Frentes Parlamentares registradas no Congresso Nacional na 53ª Legislatura (2007-2011).....	183
ANEXO B: Roteiros de Entrevistas.....	186
ANEXO C: Composição das Frentes Parlamentares e Bancadas analisadas na pesquisa.....	190
ANEXO D: Termo de Adesão à Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT.....	199

INTRODUÇÃO

Esta dissertação surgiu de inquietações que nos acompanham desde a graduação. Dentre estas, se destacam o tema da representação política de mulheres, a participação dos movimentos nas lutas pela garantia de direitos e a própria inclusão política como um todo. Desde então, chama atenção a atuação de Bancadas e Frentes parlamentares que estão instaladas no interior do parlamento nacional. Utilizadas para promover a inclusão dos mais variados temas no parlamento, elas se caracterizam pela tentativa de unir os esforços dos parlamentares no intuito de dar encaminhamento e aprovar iniciativas legislativas que, por sua vez, possam favorecer os grupos aos quais estão ligados.

A pergunta que sempre esteve subjacente ao interesse apresentado acima era a que visava compreender, de fato, o que poderia fazer destas organizações um canal interessante de inclusão de minorias, e não só de interesses e grupos de pressão que se configuram nos moldes daqueles apresentados pelos pluralistas clássicos (Truman, 1951; Dahl, 1997; 2001). Mesmo que seja possível apontar para uma proeminência destes grupos na conquista de legislações que lhes favoreçam, poderia ser interessante discutir o impacto da existência das frentes e bancadas que apresentam como característica principal, justamente, a defesa dos pontos de vista de alguns dos grupos subalternizados e historicamente marginalizados na sociedade. Desta forma, mesmo que algumas dessas Bancadas e Frentes tenham menos visibilidade do que outros grupos dentro do parlamento como a Bancada Evangélica ou mesmo a Ruralista, seria interessante discutir o papel dos grupos parlamentares ligados às minorias no empreendimento de tornar o Legislativo brasileiro mais inclusivo às demandas de populações que sempre estiveram à margem do debate público institucionalizado no Brasil. Essas minorias apesar de representarem quantitativamente grandes parcelas da população brasileira, foram historicamente cerceadas de direitos políticos e de representação e mesmo quando conquistam esses direitos permanecem à margem das instituições representativas liberais. Devido à essa histórica marginalização e subalternização é que são tratados aqui como minorias.

Com este objetivo nos lançamos à análise da atuação das Bancadas e das Frentes. No entanto, no caminho percorrido pela a análise, algumas questões relativas tanto à inclusão de minorias, como também um debate acerca da representação política em si e qual o seu papel na contemporaneidade, se fizeram presentes e foram contempladas na análise. O roteiro destes questionamentos, bem como o esforço em se tentar respondê-los, encontra-se expresso nos

dois primeiros capítulos desse trabalho, nos quais discutimos o conceito de representação e um específico teor normativo que, segundo nossa compreensão, passou a acompanhar os debates florescidos na década de 90 e que permaneceram até esta década atual. O que caracterizou esse debate e, inclusive, nos levou a apresentá-lo foi a tentativa de reconstruir a representação segundo os preceitos normativos recentemente recuperados, a saber: o da igualdade e o da inclusividade. Em outras palavras, tendo em vista que o governo representativo, na acepção liberal, foi durante muito tempo considerado uma prática eminentemente excludente, como se poderia lidar com esta forma de organização da democracia de modo a que esta passasse a se constituir em instituições que não reproduzissem, simplesmente e de modo automático, determinadas desigualdades e injustiças sociais.

Como veremos, apesar do avanço no debate teórico acerca do possível caráter inclusivo da representação, a prática representativa ainda caminha a passos lentos em direção à abertura efetiva para os grupos inferiormente desiguais na sociedade. Esse é o tema do segundo capítulo desta dissertação. Nele apresentamos alguns dos debates que consideramos centrais acerca das possibilidades de se garantir a inclusão de grupos no escopo do modelo liberal de representação. Possíveis soluções são aventadas com o objetivo de adaptar as instituições que caracterizam esse modelo, desta vez de forma a torná-las mais inclusivas e porosas à presença dos grupos subalternos que aqui estaremos enfatizando: as mulheres, o segmento negro da população e a comunidade LGBT. A maioria das iniciativas apresentadas neste capítulo foram, ou estão sendo, implementadas em diversos países do mundo. Dentre as que pouco foram colocadas em prática, há as que se caracterizam, principalmente, pela tentativa de construção de espaços de articulação entre representados e representantes especialmente através de canais de comunicação, *accountability* e responsividade.

Esta preocupação envolve o reconhecimento de que o tema da inclusão democrática, por via de espaços de representação, implica pensar a representação como uma relação complexa entre representantes e representados, uma questão recuperada por Pitkin (1957) e retomada por autoras como Phillips (1995; 1998), Williams (1998), Mansbridge (1999), Young (2006) e Urbinati (2006a; 2006b). Seja através do compartilhamento de experiências entre representantes e representados - justificativa para a eleição de representantes pertencentes a grupos marginalizados-, seja através da criação de mecanismos de controle e

prestação de contas por parte dos representantes, o objetivo destes mecanismos foi (e é) o de promover a retomada da relação necessária entre eleitores e eleitos. Como sabemos, essa relação perde sua força após o momento eleitoral e precisa ser estreitada novamente durante o mandato do representante. Isto para que se possa garantir que ele/a atuará de forma coerente com relação às demandas dos grupos representados e poderá assegurar que as reivindicações venham a ser incorporadas pelo Estado e, neste trabalho mais especificamente, no âmbito do Poder Legislativo.

Ressaltamos nesta dissertação que a relação entre representados e representantes implica na constituição de uma *soberania complexa*, conceito trazido por Rosanvallon (2000), que deseja denotar a idéia de que a soberania não se constitui, nos tempos que correm, apenas eleitoralmente, dependendo para isto da construção de outros espaços de participação popular que tenham o objetivo de formatar de governos e as políticas por ele implementadas. Esta seria a função das novas formas de inclusão política encetadas pelo Executivo, como a relação recém retomada entre sociedade civil e o Poder Judiciário – e elencadas no fenômeno da judicialização da política¹ – e até mesmo entre os três poderes, construindo-se, neste percurso, canais complexos de controle e de prestação de contas entre os mais diversos atores envolvidos na promoção de políticas públicas e das legislações no âmbito de um esforço democrático renovado. Além das articulações externas, se fazem cada vez mais presentes as articulações transnacionais entre os movimentos sociais (e outros atores importantes da sociedade civil organizada) e mesmos os Estados, abrindo o caminho para outra dimensão, esta internacional, das relações entre Estado e sociedade civil que estariam impactando diretamente a constituição das ações dos Estados, no âmbito internacional. Tal complexidade de relações é apontada por Matos (2009c) ao tratar das novas transformações ocorridas no movimento feminista e que dizem respeito aos novos espaços de participação e à presença ativa destes, tanto no contexto estatal como na sociedade civil nacional e internacionalmente:

“Pretendo afirmar, com a teorização de uma provável quarta “onda”, a existência radical ainda recente de circuitos de difusão feminista que têm sido operados a partir de distintas correntes horizontais do feminismo (acadêmico, negro, lésbico, masculino etc.) - *feminist sidestreaming* ou o fluxo horizontal do feminismo em direção às arenas paralelas de atuação no âmbito da sociedade civil e das fronteiras existentes entre a sociedade civil e o Estado. É identificável, em momento posterior de institucionalização/profissionalização dos feminismos, que existem tramas comunicativas sustentadas por tais organizações que têm auxiliado

¹ VIANNA & BURGOS, 2002.

diretamente a disseminação de discursos feministas em outras dimensões das esferas públicas.”²

Essas tramas comunicativas criadas a partir da atuação dos movimentos exemplificam a forma como se construiria, em parte, tal soberania multifacetada enfatizada por Rosanvallon. Ela reafirmaria ainda a necessidade da aproximação entre atores historicamente distantes e a sua reformatação num contexto mais recente de intenso diálogo internacional que, com certeza, tem produzido uma outra *esfera pública*³ cujos debates se fazem cada vez mais presentes nas discussões políticas, tanto internamente aos países que participam daquele debate, quanto em arenas que extrapolam as dimensões territoriais nacionais destes Estados.

Mais do que uma tendência, a complexificação destas teias de relação, causada tanto pela expansão (i) dos limites que definem quais atores estão autorizados a participar na formulação das políticas dos governos, quanto pela expansão (ii) dos espaços e linhas de ação e atuação abertas à participação destes grupos, nos chama a atenção para a multidimensionalidade do desafio relacionado ao aumento de democrática inclusividade nas respectivas esferas do Estado. Levando-se em conta esta multiplicidade intrínseca ao fenômeno, a discussão acerca dos potenciais de inclusividade na formação de grupos de parlamentares, desta vez no Congresso brasileiro, não poderia ser feita através de linhas unívocas e mesmo lineares de explicação. Por isto, no último capítulo desta dissertação, além de apresentarmos as principais características de tais grupos e também da sua participação nos debates no âmbito Legislativo, apresentamos um conjunto de aspectos que foram aqueles que se fizeram presentes na investigação empírica aqui realizada e que tentam dar conta de algumas das facetas do problema da inclusão política de minorias.

Foi percorrendo este caminho que chegamos à proposição de quatro fatores condicionantes da atuação democratizante (ou não) das Frentes e da Bancada aqui analisados e que são desenvolvidos ao final daquele capítulo. Entendemos que eles nos remetem aos principais dilemas envolvidos na constituição de um modelo liberal de representação mais poroso e inclusivo. É claro que muito ainda deve ser feito para que tais grupos colaborem efetivamente para a inclusão de minorias no parlamento. Sobretudo porque a característica ou o valor da inclusão democrática, conforme o entendemos, não é algo simples, facilmente

² MATOS, 2009c: p. 18.

³ Ou seja, “uma esfera para a interação legal de grupos, associações e movimentos” (AVRITZER & COSTA, 2004) que se organiza para além dos limites territoriais dos Estados.

apreendido numa perspectiva binária – existe ou não existe – mas se organiza através de sutilezas e em diferenciados graus que tentamos, com bastante esforço, identificar a partir desta dissertação. Ressaltamos também que boa parte das dificuldades que encontramos se deve, justamente, às ainda muitos obstáculos para se garantir a igualdade entre os grupos no debate público, assegurando de fato que princípios como o da autonomia individual dos cidadãos não sejam deixados de lado ao longo do processo. À guisa de conclusão, discutimos brevemente alguns aspectos finais do atual desafio de se tentar unir então as instituições liberais de representação com as recentes demandas por inclusão política de grupos marginalizados. Nossa aposta foi e é a de que esta aproximação não é apenas possível, mas urgente e necessária.

CAPÍTULO 1:

As dinâmicas da exclusão democrática: da justiça social à uma teoria normativa da representação

O pós-guerra e a derrocada do empreendimento socialista foram responsáveis por novas formas de compreender as lutas dos movimentos sociais e as injustiças que os cercam. Estas lutas, por sua vez, têm se caracterizado, entre outros aspectos, pela reivindicação de espaços de representação política. As ditas “minorias identitárias”, que estiveram quase sempre de fora do jogo político institucional ao serem sub-representadas, têm demandado por políticas de inclusão que desafiam as estruturas liberais de representação e podem ser exemplificadas pelo caso do movimento feminista e a reivindicação de cotas para mulheres nas eleições proporcionais no Brasil.

O objetivo deste capítulo é traçar uma linha que leva à compreensão da representação política como instrumento da inclusão política e da promoção da justiça social. Para tal, lançamos mão de uma discussão acerca da justiça social e como esta se tornou uma justificativa para a criação de mecanismos inclusão política no Estado para a representação de grupos, além de promover argumentos normativos para o deslocamento do status da representação e daquilo que ela significa nas sociedades complexas da atualidade. Entendida como um aspecto fundamental para a erradicação das injustiças que afetam as sociedades ao redor do mundo, os novos conceitos e práticas de representação promoveriam a ampliação do escopo da participação no governo, não só através de si mesma, mas também tendo a presença estratégica da sociedade civil para que a inclusão seja assegurada. Assim, é na busca de um debate normativo acerca da representação de minorias que se coloca a questão acerca das lutas sociais contemporâneas, demonstrando como os conflitos sociais são reinterpretados, fazendo brotar outra perspectiva de se encarar as injustiças sociais e os remédios para este problema.

A nova onda de debates acerca dos paradigmas da justiça (Rawls, 1971; 2000; Fraser, 1997a; 1997c; 2003; 2005a; 2005b; Young, 1990; 1997; 2002; Dworkin, 2000, entre outros) passa a compreender a esfera política como uma das faces da injustiça, sendo necessário para uma sociedade justa, o aprofundamento e alargamento da democracia, com o objetivo de promover uma sociedade mais equânime e menos excludente. A partir daí, uma nova atenção começa a ser dada a este tema, que se tornou um dos principais paradigmas da Ciência Política contemporânea, qual seja, o da inclusão democrática das minorias.

1. As políticas de identidade e da diferença

As diferenças entre os indivíduos sempre existiram, mas elas nunca foram tratadas da forma como são hoje e nunca foram tão pulverizadas. Os cidadãos não eram chamados a participar de auto-governos democráticos nem dividiam um espaço público, quiçá a vizinhança, e muito menos universidades, bares, cafés ou outros espaços de interação. Como mostra Habermas (1984), mudanças profundas na forma como os indivíduos passam a interagir num determinado momento histórico tem reflexos, não só no cotidiano daqueles que antes permaneciam preocupados de seus problemas pessoais e pouco se envolviam com questões políticas – sempre delegada a uns poucos, mas, também, transforma a noção de cidadania e a maneira como são concebidas as formas de se governar, surgidas em grande parte do ideário liberal.

O advento da modernidade tardia, mais tarde, trouxe com ela diversas mudanças na sociedade e aos poucos a pretensa “essência” do sujeito vai ser dissipada, dando vazão a um novo tipo de “sujeito pós-moderno”. As mudanças rápidas e contínuas se refletem na discussão acerca das identidades que, cada vez menos, se mantêm intactas e unitárias. Nas palavras de Laclau (1990), se opera um deslocamento que se refere à substituição de um centro de poder por uma multiplicidade de outros centros de poder num movimento foucaultiano de dilatação do entendimento das relações de poder, deixando para trás referenciais unívocos e já cristalizados como as relações de classe. Esse processo abre caminho para um número variado de visões e antagonismos sociais que produzem novas e diferentes posições de sujeito. Por tudo isso essa nova configuração passa a ser caracterizada pela “diferença” presente nas múltiplas identidades e conflitos surgidos a partir de tais deslocamentos.

No bojo destes processos se ensaiaram movimentos de resistência e reconstrução dos espaços públicos e privados, tendo o feminismo como carro chefe de uma nova leva de movimentos sociais que passam a se constituir num dos operadores do descentramento da sociedade e do sujeito moderno, fazendo surgir novas disputas e renovando a ênfase em questões agora entendidas como identitárias e na relação entre a vivência da identidade e o "pluralismo" das diferenças que se multiplicam (Amaral & Burity, 2006). Conhecidos como

“novos movimentos sociais”, os grupos que se formam a partir desta nova organização de antagonismos sociais dá um protagonismo, antes não experimentado, para as identidades.

Como conceito fundamental para a compreensão destes movimentos, a identidade pode ser entendida com referencia a idéia de como os indivíduos percebem-se a si mesmos dentro de um conjunto de representações sociais através das quais se enxergam pertencendo a um grupo social. Retomando a concepção de identidade como algo que surge na interação, Woodward (2000) afirma que a identidade é relacional, ou seja, se constrói a partir da diferença, da oposição entre os grupos, de forma que uma identidade se constitui enquanto tal ao ser diferente da outra. É esse processo de percepção da diferença e identificação com os semelhantes que contribui para a demarcação das fronteiras que definem o pluralismo identitário como vemos hoje nas sociedades.

Segundo Woodward, a formação das identidades, portanto, está condicionada às representações sociais, às práticas significativas e aos sistemas simbólicos, que na produção de sentido sobre o mundo “constroem os lugares a partir dos quais os indivíduos podem se posicionar e a partir dos quais podem falar”⁴, enfim, produzem os meios pelos quais os indivíduos reconhecerão seu espaço na sociedade e constituirão suas identidades a partir de então. Estes significados, multiplicados na modernidade, são moldados dentro de um escopo de relações de poder, onde são disputados e organizados de tal forma que podem se traduzir em sistemas classificatórios e hierarquizantes. No que tange às identidades daí surgidas, ocorre o processo de ocultamento e opressão de algumas destas, subalternizando-as.

Como instrumento de explicação para os eventos da época, a constatação da existência destas posições inferiorizadas se revelam como os motores de novas lutas políticas que, por sua vez, tem como meta a emancipação de tais lugares inferiorizados, buscando, através da afirmação destas identidades subalternizadas e em nome delas, a supressão das desigualdades que as oprimem. Além disso, a percepção do compartilhamento desta situação de opressão pode, muitas vezes, dar origem a novas identidades que propiciarão sentido às reivindicações e a luta política em grupo (Young, 1990).

⁴ WOODWARD, 2000: p. 17-18.

Este é o contexto daquilo que veio a ser chamado de políticas de identidade. A decadência do empreendimento socialista, que se refletiu no fim dos conflitos sociais pautados pelas lutas ideológicas de classe, permitiu que viessem à tona novas formas de encarar as disputas e as reivindicações dos grupos sociais que apelavam para a identidade social de seus participantes para construir seu escopo de disputas (Hall, 2006). Compreendidos como eixos de exclusão, as identidades produzem novas reivindicações que se traduzem nos novos movimentos sociais que surgiram nas décadas de 70 e 90. Dentre eles podemos citar o movimento feminista, o racial, GLBT, os movimentos étnicos na Europa e Ásia, dentre muitos outros. Assim, portanto, o que temos é a reinvenção da própria política, vista sob a ótica das identidades diversas e que se diversificam cada vez mais, trazendo novos desafios, tanto práticos como teóricos.

No entanto, a questão da resistência a imposição ou a fixação de identidades aos sujeitos, encorajou a mudança de uma política de identidades para uma “política da diferença.” Para Young (1989; 1990; 1997), a política da diferença é algo que está para além da política de identidade, ao contrário do que afirmam autores, como Calhoun (1998), que acreditam que a política da diferença funciona mais ou menos como as políticas de identidade. A política da diferença refere-se a uma maneira de pensar uma sociedade onde as diferenças de grupo são desejáveis e onde, muitas vezes, a tradição, regras e os símbolos e práticas culturais podem homogeneizar as diferenças a partir do referencial da cultura dominante, inibindo manifestações culturais rivais. Dar relevo às diferenças, portanto, é uma forma de dar visibilidade e de tentar corrigir as desigualdades sociais.

As políticas de identidade/diferença se intensificam e se diversificam com a luta destes grupos – principalmente os associados com a chamada Nova Esquerda, como salienta Young (1990) e Held (1987) – e suscitam novas questões e demandas como a do reconhecimento, o questionamento das teses liberais-pluralistas clássicas e a limitação destas em compreender as desigualdades sociais sob um olhar menos reducionista. Dando espaço para que emergjam questões que estão além das antigas configurações identitárias, principalmente as de classe e colaborando, fundamentalmente, para uma nova concepção de justiça e mais recentemente a uma nova concepção de inclusão política pela via da representação.

2. Paradigmas da Justiça: Redistribuição, Reconhecimento e Representação

Quais seriam então os impactos dos novos movimentos sociais e das políticas de identidade para a filosofia e para a teoria políticas? Para Young (1990), a resposta se encontra numa nova concepção de justiça e democracia que aprofunda e alarga estes conceitos, no intuito de promover igualdade e inclusão democrática. As lutas dos novos movimentos sociais de esquerda por reconhecimento das diferenças foi um importante estímulo ao questionamento das teorias da justiça focadas desde muito tempo na busca por redistribuição material, um reflexo do empreendimento socialista e das reivindicações dos movimentos trabalhistas que, como vimos, foi durante décadas o principal articulador das lutas sociais na sociedade. Esse paradigma é posto em cheque a partir do momento em que se percebe que a questão material não é a única a promover desigualdades sociais e que por isso deveria se refletir numa teoria da justiça com um escopo maior de análise que discuta não só a distribuição de bens, mas também o reconhecimento das diferenças e a busca de novas maneiras de promover igualdade que não estejam pautadas exclusivamente pela via da distribuição.

O debate contemporâneo sobre a justiça tem em John Rawls (1971) um dos seus principais fundadores. Uma das características principais de sua produção é a tentativa de aliar a teoria liberal a uma concepção de justiça que endereça seus princípios às instituições da democracia liberal, sendo a justiça um artifício para a resolução de conflitos e do problema da cooperação entre os grupos e indivíduos na sociedade. Dessa forma, se apodera do instrumental contratualista do mito de origem social para tentar construir uma teoria da justiça que parta da premissa de que os indivíduos racionais aceitam viver em sociedade a partir do momento em que esteja garantido que estes são seres livres e iguais, em uma sociedade onde o justo tem prioridade sobre a maximização do bem.

Segundo a versão rawlsiana, os indivíduos estariam inicialmente situados num estado hipotético de igualdade original que equivaleria ao contrato social hobbesiano. É a partir dessa “posição original” que os indivíduos vão discutir e definir os princípios que nortearão a sociedade. Segundo esta noção, as instituições responsáveis pela organização e regulação da vida social agirão de acordo com estes princípios definidos naquele momento inicial, onde

nenhum indivíduo é conhecedor das posições sociais ou de classe e concepções acerca do que é o bem de outras pessoas, estando todos sob o que ele chamou de “véu de ignorância”. É na certeza de que a cooperação surgirá sobre essa base justa, acordada através do contrato, que estes indivíduos racionais aceitarão a convivência uns com os outros, numa tentativa de cooperação que visa obter vantagens mútuas.

A *justiça como equidade*, como ficou conhecida a concepção de justiça de Rawls, seria a escolha justa dos princípios que governam a distribuição de bens primários. Ela ainda apresenta dois princípios fundamentais: (i) o princípio da liberdade (que define que toda pessoa tem o direito de ter as mesmas liberdades básicas que são providas a todos os outros indivíduos de uma sociedade) e (ii) o princípio da igualdade de oportunidades (que se baseia na concepção de que todo indivíduo deve ter garantido as condições que oferecem a igualdade de oportunidades) e da diferença (que defende o provimento de maiores vantagens a indivíduos socialmente desvantajados). Estes princípios servem como “diretrizes para a forma pela qual as instituições básicas devem realizar os valores de liberdade e igualdade”. A justiça como equidade busca responder à complexa questão relacionada à existência de uma sociedade de cidadãos livres e iguais que convivam dentro dos parâmetros de justiça especificados através da enumeração de princípios básicos e através de um ponto de vista com base no qual estes princípios sejam considerados mais adequados do que outros princípios conhecidos de justiça à idéia de cidadãos democráticos tidos como pessoas livres e iguais.

Em seus primeiros escritos, Rawls está preocupado com o debate com os utilitaristas e tenta construir uma teoria da justiça que seja compatível com a doutrina liberal, através de uma releitura desta tradição. Assim, tenta separar a idéia do que é justo da idéia de que é bom ou vantajoso para uma pessoa, já que para os utilitaristas a noção de bem para uma pessoa é independente de noções morais a respeito dele. Com esse objetivo, tenta construir um conjunto de direitos que os indivíduos possuiriam e que seriam definidos pelos critérios de justiça de maneira que sejam independentes de qualquer noção particular sobre o bem, o que é sempre algo disputado. O que Rawls propõe é que se deixem de lado estas disputas em torno do bem e que o foco seja dado à busca de consenso em torno das regras que regem a cooperação social. É nesse sentido também que afirma que sua teoria da justiça é fundamentalmente uma concepção política de justiça, e não moral, já que os princípios que gerarão os parâmetros para a construção das instituições e regras que controlam a cooperação

entre as pessoas é algo definido pelo debate público entre as partes e surge a partir do consenso entre elas.

Em escritos posteriores, principalmente em *Liberalismo Político* ([1993] 2000), Rawls revê sua teoria buscando incorporar um conjunto de críticas e sugestões feitas ao longo de mais de 20 anos desde as primeiras publicações de sua teoria da justiça, assumindo agora uma feição considerada por alguns autores como liberal-republicana, já que refina sua argumentação acerca do debate em torno do qual se definirá os princípios de justiça, encontrando um profícuo debate com Habermas acerca do conceito de razão pública e do uso público da razão, tratados com mais ênfase nessa obra mais recente.

Para fins da discussão aqui proposta, nos centraremos nas críticas às teorias da justiça de cunho liberal feitas por algumas feministas. Uma delas, Iris Young, em *Justice and the Politics of Difference* (1990) tem como foco não só a crítica a Rawls, mas a outras concepções liberais de justiça pautadas no paradigma da distribuição. Segundo esta crítica, por um lado, o paradigma distributivo levaria a um reducionismo que deixa de lado aspectos importantes da sociedade como os processos de tomada de decisão, a cultura e a divisão do trabalho social, em detrimento da distribuição de bens materiais. De outro, mesmo quando se leva em consideração bens não materiais como poder, oportunidades e auto-respeito, estes são abordados sob a ótica da distribuição e o problema é que há bens não materiais que não são mensuráveis quantitativamente e não podem ser compreendidos dentro dessa lógica distributiva, o que implica em sérias limitações na compreensão da forma como surgem e podem ser combatidas as desigualdades que definem a injustiça.

“There are many such claims about justice and injustice in our society which are not primarily about the distribution of income, resources or positions. A focus on the distribution of material goods and resources inappropriately restricts the scope of justice, because it fails to bring social structures and institutional contexts under evaluation.”⁶

Segundo Young, promover a justiça social significa eliminar a dominação e a opressão institucionalizadas e ambas dependem da forma como estão organizadas as estruturas institucionais, já que estas podem impedir que as pessoas determinem as próprias ações no primeiro caso, ou criar constrangimentos ao desenvolvimento de capacidades e habilidades

⁶ YOUNG, 1990: p. 20.

necessárias à participação em espaços públicos onde os indivíduos e grupos expõem opiniões e perspectivas acerca da vida social, de forma a serem ouvidos pelos outros, no segundo. Dessa forma, a justiça seria a promoção das condições necessárias para que todos possam não só exercer suas capacidades como expressar suas experiências publicamente, participando dos processos de tomada de decisão, que têm papel fundamental na estruturação da sociedade em que estes vivem.

Isso não significa dizer que as questões distributivas não sejam um importante aspecto da justiça, mas sim que o escopo do debate deveria ser ampliado e ir além, de forma a abarcar o político e a organização institucional, pois este contexto institucional também é responsável pela reprodução das desigualdades materiais e dos constrangimentos injustos que afetam os indivíduos, causando opressão e dominação. Portanto, é essencial que este aspecto esteja no centro de qualquer discussão sobre justiça. Sem abandonar a distribuição, a autora defende que este paradigma seja restrito à questão acerca de bens materiais, tratados de maneira diferente do debate acerca de três categorias não distributivas primárias - a estruturas e processos de tomada de decisão, a divisão do trabalho e a cultura - a partir da qual Young desenvolve sua discussão sobre justiça.

Para Fraser (1997b), apesar de Young não falar em reconhecimento, o centro da discussão desta seria o paradigma do reconhecimento entendido como uma das formas de se abordar as injustiças sociais ligadas “a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação”⁷, hierarquizando indivíduos e grupos de forma a criar desigualdades. Os tipos de injustiças que nascem dessa desigualdade são aquelas tipicamente denunciadas por aqueles movimentos sociais de esquerda de que falamos. Estes grupos se caracterizam, entre outras coisas, pela luta por reconhecimento de suas identidades subalternizadas. Ainda segundo Fraser, Young mostra todo o seu comprometimento com estes movimentos de que temos falado, buscando desenvolver uma teoria da justiça que esteja implícita na prática política destes movimentos, o que Young deixa claro desde o início da sua discussão. Aquilo que distinguiria estes movimentos é a forma como compreendem a cultura dominante como um *locus* de opressão, reivindicando através das políticas da diferença, a rejeição do ideal assimilacionista e o reconhecimento das diferenças, que passam a ser compreendidas não

⁷ FRASER, 1997b: p. 251.

como desvios dos padrões gerais da sociedade, mas como variações dentro de uma mesma cultura.

A crítica de Fraser à Young, diz respeito ao fato de que há um paradigma do reconhecimento que não se articula satisfatoriamente com o paradigma da redistribuição, pois, apesar de mencionar ambos os aspectos do debate sobre justiça, Young não teria mostrado como ambos estariam interligados e porque não podem ser entendidos separadamente. Não existe de um lado a luta por reconhecimento e de outro a luta por redistribuição: as lutas seriam simultâneas, sendo que uma implica a outra na maioria das vezes em que são apresentadas reivindicações acerca da justiça social. Focada apenas nas lutas por reconhecimento, Young falaria de duas formas de injustiça social que são responsáveis por duas formas de opressão: a cultural e a político-econômica – mas se focaria na cultural, apontando uma suposta autonomia entre os pólos paradigmáticos.

É na tentativa de conciliar estes dois paradigmas, que Fraser (1997a; 2001; 2002) se lança na discussão acerca das teorias da justiça, tendo como ponto de partida a tensão entre estes paradigmas: de um lado temos as injustiças econômicas representadas pelo paradigma da redistribuição e de outro as injustiças culturais, cujo paradigma seria o do reconhecimento. Apesar de acreditar que, na prática social, as questões econômicas não podem ser entendidas separadamente das questões culturais, para fins analíticos eles poderiam ser colocados em lados opostos para que possam ser, no final, articulados dentro de um projeto de transformação social que promova relações mais equânimes entre os indivíduos de uma sociedade.

Mais do que isso: a preocupação de se discutir estratégias de coexistência entre os dois paradigmas, ao qual vai chamar de dilema redistribuição/reconhecimento, é trazer de volta a dimensão político-econômica das desigualdades relegada a um segundo plano tanto pelos movimentos quanto pelos teóricos do reconhecimento (onde enquadra Young), que preocupados com as injustiças advindas do não-reconhecimento das diferenças, deixam de lado o aspecto fundamental da redistribuição. A desvalorização da questão econômica, por sua vez, obscurece o paradoxo que se esconde nesse dilema, já que demandas por reconhecimento têm o intuito de afirmar a diferença, enquanto lutas por redistribuição envolvem a homogeneização dos grupos culturais, ao reivindicar uma redistribuição de bens

de maneira mais equânime na sociedade. Assim, mesmo que se possa distinguir as coletividades que defendem a redistribuição daquelas que demandam o reconhecimento, há um terceiro tipo que ela chama de ambivalentes – como exemplo a autora cita os direitos organizados ao redor da raça e do gênero - que denunciariam os dois tipos de injustiça, e que demandariam tanto a redistribuição quanto o reconhecimento, expondo esse paradoxo.

No seu contra-argumento, Young (1997), por sua vez, afirma que a dicotomia que Fraser cria entre economia política e cultura é resultado da maneira com a qual ela, erroneamente, representa alguns movimentos sociais como se a luta destes se reduzisse à busca por reconhecimento como um fim em si mesmo. Ao contrário disso, a primeira coloca o problema do reconhecimento cultural como um dos aspectos constitutivos da justiça política e econômica. E apesar de concordar que, muitas vezes, a questão da redistribuição é eclipsada em nome do reconhecimento⁸, Young discorda da afirmação de que criar uma categoria de política econômica que se oponha a outra cultural resolva o problema. Além disso, para essa autora, as categorias heurísticas fornecidas por Fraser, da maneira como ela as elenca, acabam por levar ao tipo de paradoxo que, segundo essa autora, o dilema reconhecimento/redistribuição procura revelar. Nesse sentido o paradoxo só existe porque a forma como Fraser colocou o problema fez com que assim ele aparecesse, de maneira digamos, *ad hoc*. Mas isso não significaria que ele realmente permeie o interior dos movimentos sociais.

A crítica de Young, seguindo esse caminho, denuncia o binarismo do dilema criado por Fraser, afirmando que o fim da manutenção de dicotomias sempre foi uma das reivindicações mais importantes da teoria política feminista, inclusive da própria Fraser (1987; 1992; 1997) que descreve bem a forma como uma série de dicotomias invisibilizaram, e invisibilizam até hoje, aspectos importantes da vida social agindo – conscientemente ou não - como uma maneira de reforçar as injustiças que encontramos na sociedade. Pluralizar as categorias, por mais que alguns vejam apenas como uma questão simplesmente numérica, reflete o esforço para não deixar de lado aspectos passíveis de serem contemplados por uma categorização dicotômica como faz Fraser com relação ao político⁹, negligenciado-o durante muito tempo. Ao contrário daquilo que acredita Young, que afirma que esse é um aspecto de

⁸ Cf. TAYLOR, 1992 e HONNETH, 1995.

⁹ Que aqui se refere tanto à tomada de decisões, como às instituições, os processos legislativos, a cidadania, administração e participação política (YOUNG, 1997).

fundamental importância. Rebatendo a crítica de Fraser, para Young a alegada ausência de articulação entre os pólos da dicotomia é falsa porque em seu trabalho esses tipos de categorias binárias não existem. Ao contrário disso, são denunciadas por serem referenciais teóricos que criam vieses na análise, já que pode implicar no reducionismo falado acima.

Em desenvolvimentos posteriores, Fraser (2003; 2005a; 2005b) incorpora as críticas de Young de forma a trazer à luz a importância dos processos políticos para a questão da justiça. Recentemente o problema é recolocado de forma a dar relevo a um princípio normativo de justiça, a *paridade de participação*. Nesse novo contexto teórico temos a dimensão da redistribuição que se refere aos obstáculos fornecidos pelas estruturas econômicas à participação igual de todos e o reconhecimento que se refere a obstáculos promovidos por hierarquias institucionalizadas que criam os requisitos legitimados para essa participação. A novidade fica por conta de um terceiro eixo: o da representação.

Para além das duas dimensões iniciais, haveria uma terceira, anterior, que recuperaria o eixo político na forma da representação. Essa dimensão estaria dividida em dois níveis injustiça. O primeiro nível, que ela chama de *ordinary-political misrepresentation*, se refere à representação nas instituições políticas. As correções das desigualdades nesse nível geralmente envolvem a discussão acerca de cotas, reserva de assentos ou outros mecanismos que promovam a inclusão democrática de grupos sub-representados na política institucional e nas instâncias participativas da sociedade.

Num segundo nível estaria localizado o problema do mau-enquadramento (*misframing*) que segundo ela aconteceria quando as questões de justiça são colocadas de forma a excluir alguns grupos de suas considerações. Ou seja, Fraser busca agora incorporar uma concepção da política como a discussão e avaliação das práticas e significados culturais que moldam os valores e critérios socialmente reconhecidos que, por sua vez, definem inclusive os padrões de injustiça, criando e reforçando as desigualdades estruturais da sociedade ao impedir que determinados temas e aspectos da vida social sejam abordadas como problemas relativos à justiça social. Por tudo isso, é pensado como anterior aos paradigmas de reconhecimento, redistribuição e representação na “política ordinária”, que seriam, portanto, as consequências de tal *misframing*, que reduz o escopo do debate sobre justiça.

Sendo o político o espaço que organiza a sociedade e fornece as regras e padrões a partir dos quais os indivíduos devem interagir e, além disso, aquele que define quem faz parte da comunidade, que promove a discussão daquilo que é considerado justiça e, conseqüentemente, quais serão as ações do Estado para que as injustiças sejam reparadas, é essencial que haja a participação de todos, paritariamente, nesse lugar. Nesse sentido há uma ampliação da noção daquilo que é político e da democracia, não apenas restrita a seu aspecto institucional, para assim reafirmar a dimensão política de uma teoria da justiça.

*“The political in this sense furnishes the stage on which struggles over distribution and recognition are played out. Establishing criteria of social belonging, and thus determining who counts as a member, the political dimension of justice specifies the reach of those other dimensions: it tells us who is included, and who excluded, from the circle of those entitled to a just distribution and reciprocal recognition. Establishing decision rules, likewise, the political dimension sets the procedures for staging and resolving contests in both the economic and the cultural dimensions: it tell us not only who can make claims for redistribution and recognition, but also how such claims are to be mooted and adjudicated”.*¹⁰

Mais recentemente, Fraser retoma, portanto, a discussão que Young teria proposto já há cerca de uma década atrás. As críticas aos paradigmas de justiça feitas pelas feministas e explicitados no debate entre Fraser e Young, contribuíram para fundar uma vertente de teóricos e teóricas que abordam o tema da inclusão política e da representação como questões fundamentais de justiça e, portanto de impacto visceral sobre a democracia. É fundamental que haja espaços de participação e deliberação onde todos os indivíduos tenham a oportunidade de, não só emitir suas opiniões, mas de serem ouvidos e de terem determinadas reivindicações atendidas. Além disso, o padrão de inclusão deve sempre ter como norte o princípio da paridade da participação, para que a sociedade possa se organizar dentro de critérios e instituições que removam as injustiças (muitas delas históricas e enraizadas) ao invés de perpetuá-las. A partir daí, o esforço desses autores e autoras passa a ser o de debater a inclusão de grupos minoritários e como a prática da representação política poderia ser exercida tendo como seu/nosso horizonte normativo o tema mais geral da justiça social.

¹⁰ FRASER, 2005: p. 44.

3. Representação e inclusão democrática

O conceito de representação foi ao longo da história, com certeza, um dos conceitos mais debatidos pelos teóricos políticos modernos. No entanto, com a colaboração fundamental dos debates acerca da justiça apontados acima, tal conceito volta ao palco dos debates da teoria e da ciência política, cumprindo um renovado papel nos processos democráticos e arrefecendo as duras críticas que recebeu ao longo de várias décadas. Para entender essa nova etapa do debate acerca da representação é interessante contextualizar o processo histórico que nos leva até o ponto em que o conceito passa ser utilizado como um instrumento de justiça e inclusão política de minorias e não mais absorva as desigualdades presentes na sociedade, colaborando para reproduzi-la.

Apesar de a democracia ter surgido nos idos da antiguidade grega tendo como uma das suas características principais a participação direta dos cidadãos nas questões públicas, com a emergência das experiências representativas, como a implementada na Inglaterra do século XIX, espalhou-se, tanto na prática como na teoria política, o uso do mecanismo de representação política como uma das formas de promover a participação de todos nos debates públicos. Singulares no desenvolvimento inicial do conceito foram as contribuições de autores como Thomas Hobbes, John Locke e Edmund Burke.

Mesmo que a representação e suas instituições modernas possam ter se ensaiado desde a Idade Média (Pitkin, 1983), os ingleses do século XIX foram aqueles que as eternizaram. Thomas Hobbes foi um dos primeiros teóricos a colocar a questão da representação como um dos pontos principais da sua obra. Em seu *Leviatã*, o autor define os termos do contrato social que é responsável não só pela saída dos homens de um estado de natureza original, mas também da forma como se dará a representação exercida pelo soberano autorizado por este contrato para realizar esta função.

É nesse momento que se fundam as bases de um debate que persiste até os dias de hoje. Como característica fundamental da sua obra temos a definição da necessidade da autorização do povo para que o soberano haja em nome deste conjunto, desta forma, o

representante “é um homem que age em nome de outro, *um homem a quem foi dada a autoridade para agir pelo outro*, de modo que qualquer coisa que faça é considerada ação do representado¹¹” [grifos nossos]. A representação, no sentido hobbesiano, seria uma relação na qual o representante tem autonomia frente ao representado, autonomia esta definida pelo tipo de contrato firmado, onde o indivíduo abriria mão de agir em prol do soberano, sendo este livre para agir conforme seu próprio juízo. Da mesma forma, toda ação do representante, pela força do contrato, se torna a ação do representado. Constituindo, além disso, aquilo que Urbinati (2006b) nomeia de “teoria jurídica da representação”, onde o que estaria em jogo seriam as qualidades pessoais dos candidatos e não os seus projetos políticos.

Com a discussão proposta por Hobbes se inicia uma série de debates acerca da natureza da representação e da forma como ela se dá, principalmente no que tange à relação entre as duas partes aqui envolvidas: de um lado, a independência proposta pelo inglês e, do outro, autores que rejeitam sua posição. Estes últimos defenderam a consolidação de um tipo de representação que não se concentrasse unicamente no problema da autorização, e sim na prestação de contas, que daria substância ao mandato do representante e protegeria o representado de possíveis ingerências do soberano. Esse tipo de teoria jurídica trouxe ainda em seu cerne a interpretação da representação enquanto mecanismo que tornava presente aquilo que estava ausente. O binômio ausência/presença perpassou toda a discussão, onde a presença seria garantida por meio de “procuração” dada pelo representado ao representante para que este agisse em nome do primeiro. Sobre essa tensão falaremos mais adiante.

O conceito de representação, primeiramente ligado a uma concepção do direito privado e tendo na figura do representante um procurador dos interesses privados, cedeu espaço, num determinado momento, para a defesa da visão de um delegado cuja preocupação não seria mais a defesa dos interesses particulares dos indivíduos, mas sim algo que se assemelharia à defesa do que se poderia entender como um bem comum. Exemplar desta corrente foi a obra de Edmund Burke, pensador inglês, que a partir da sua própria experiência enquanto representante foi responsável por uma das primeiras formulações a respeito do conceito de mandato delegado, onde os representantes teriam a liberdade para agir, segundo seu juízo e sua avaliação, acerca dos temas colocados para o debate.

¹¹ PITKIN, 1983.

Conhecido como um pensador elitista, Burke defendia que o parlamento deveria ser composto por uma aristocracia capaz de lidar com as questões complexas que envolvem a representação. Para ele, caberia ao representante ter a sabedoria de entender que as diversas aspirações dos grupos na sociedade são a vontade de uma nação como um todo e não apenas partes individuais. Caberia ao legislador, a partir do conjunto dos desejos individuais, a tarefa de propor as leis e as ações do Estado que, por sua vez, condensem tais desejos e resulte, ao final, no bem comum de todos. Neste esquema, o pressuposto de que o representante é um ser dotado de conhecimento e sabedoria singular, o legitimaria a agir de acordo com seu próprio juízo, em detrimento das preferências privadas.

Recentemente retomada por autores como Lavallo *et al* (2006b) e, de forma menos central também nos argumentos desenvolvidos por Williams (1998), o conceito de *representação virtual* pode ser considerado a marca do pensamento do parlamentar britânico que, nas próprias palavras deste, poderia ser definida da seguinte maneira:

“Virtual representation is that in which there is a communion of interests and a sympathy in feelings and desires between those who act in the name of any description of people and the people in whose name they act, though the trustees are not actually chosen by them.”¹²

Ao defender que o representante pode agir de forma a defender anseios de eleitores que não necessariamente tenham votado nele, perde força o argumento da obrigação da autorização na relação e ganham mais espaço outros elementos como: a simpatia e a afinidade em relação a determinados temas e anseios que representariam a comunhão de interesses, como o próprio autor aponta na passagem acima. Esta afinidade proporcionaria a conexão que, num mandato imperativo - onde o representante atua como um porta-voz do representado, ou mesmo na concepção hobbesiana - seria garantida através do contrato.

Não que o momento eleitoral deixasse de ter seu espaço e função no âmbito do sistema representativo, mas ao contrário, existiriam outras maneiras através das quais a representação poderia ser se encetada e garantida e estas não necessariamente dependeriam do contrato inicial. Assim, quando o representante de determinados interesses agisse de forma a abarcar os interesses de outros grupos que não tivessem votado nele, ele os estaria representando da mesma forma que representava aqueles que outrora o elegeram. Nesse sentido, o que definiria

¹² BURKE, E. *apud* WILLIAMS, (1998); p.34.

a representação seria a maneira pela qual o legislador articula os interesses da população, podendo atingir uma parcela muito maior do que aquela que originalmente teria a obrigação de representar; assim como e também e ampliaria o conteúdo daquilo que estaria sendo representado, pois quando existissem interesses opostos entre um legislador e uma determinada parcela da população, ele não o estaria representando. Todavia, apesar da eventualidade da representação, ainda persistia o problema da ausência da autorização e da legitimação nos casos em que o eleitor representado não teria sido aquele que votou no legislador e, com isso, o eleitor perderia a possibilidade de poder julgar o mandato de seu representante e de garantir que ele iria realizar aquilo para o qual foi eleito¹³.

O debate acerca da representação toma outro formato a partir do momento em que começam a surgir as primeiras tentativas de união entre as noções de democracia e de representação, principalmente a partir do espraiamento, da difusão das idéias liberais. A partir delas, a prática da representação se organizou de forma única marcando definitivamente a reflexão feita a respeito dos sistemas representativos. Passando então ser conhecida como representação liberal, ela estaria baseada, segundo Williams (1998), em dois pilares fundamentais: (a) na igualdade da representação e (b) no pluralismo dos grupos de interesse. A aplicação da primeira característica, na prática dos sistemas representativos liberais, se daria pela máxima do “*one person, one vote*” que expressaria a idéia de representação justa como o resultado de eleições livres, abertas, onde o voto de todos os cidadãos teriam o mesmo peso e, por isso mesmo, garantiriam a igualdade política. Esta maneira encontrada pelo modelo liberal de promover a igualdade entre os cidadãos, durante muito tempo pareceu ser suficiente para garantir o reconhecimento público e teórico em relação à idéia de uma representação justa, que assegurasse, portanto, a igualdade política. No entanto, mais recentemente este tema vem sendo retomado por diversos autores dentro de vários campos da teoria e da ciência política, trazendo a tona os limites de tal organização da representação e da participação políticas, mas sobre isto nos deteremos mais adiante.

No que diz respeito ao pluralismo de grupos de interesse, as contribuições dadas por autores como Arthur F. Bentley (1908), Anthony Dahl (1997) e David Truman (1951) são fundamentais para a nossa discussão. Foi a partir destes autores que se criou um campo de interpretação da política e da representação que passou a ter como chave explicativa a

¹³ Cf. LAVALLE, 2006 e AVRITZER, 2007.

interação, a relação entre os grupos de interesse, principalmente os econômicos, que, por sua vez, teriam como objetivo precípuo influenciar as políticas públicas do Estado, constituindo-se no principal ponto de vista desenvolvido por estes autores. Além disto, as contribuições citadas apresentam como marca distintiva a proposta de estudo do caso norte-americano como exemplo paradigmático das teorizações produzidas nesta chave.

Primeiramente sistematizada por Bentley (1908) no início do século passado, tal corrente de estudos ganhou força nas décadas de 50 e 60 com Truman (1951) e Dahl (1997) e se consolidaram como correntes teóricas importantes e influentes da época, transformando-se no que hoje é comumente designada por concepção clássica do pluralismo. Os pluralistas clássicos foram os responsáveis por uma construção específica em relação ao conceito de democracia que, até hoje, se vê reverberada em inúmeras correntes da teoria e da ciência política.

Para este grupo de escritores, a democracia seria: “um conjunto de estruturas institucionais que criam uma rica trama de políticas de interesses grupais e permitem por meio da competição para selecionar e influenciar líderes políticos, o governo de múltiplas minorias”. O processo democrático seria, então, aquele onde a interação entre os grupos não se apresenta apenas como necessária, mas como constitutiva. Segundo Truman (1951), o “processo governamental” estaria baseado em tal política de grupos e uma das principais tarefas do legislativo americano – cujo sistema de governo, como foi dito, se constitui na referência destes teóricos – seria a da regulação destes atores. Esses seriam ainda parte fundamental do processo político democrático, reafirmando o último Estado como árbitro das disputas entre interesses no processo de tomada de decisão democrática.

Para os autores desta corrente teórica, o poder seria, portanto, estruturado competitivamente na sociedade e distribuído em vários centros. De um lado, Dahl (1997) afirma que o seu interesse seria o de estudar os efeitos do acesso e controle dos recursos de poder pelos grupos sobre a democracia, de outro Truman (1951), por sua vez, defendia que existem vários pontos de pressão na estrutura do Estado e que os grupos se organizariam de forma a garantir o seu acesso a estes lugares distribuídos ao longo das várias instâncias de tomada de decisão no governo. Assim, o poder não seria exatamente algo hierarquizado,

concentrado num único centro de poder, mas sim um processo incessante de disputas e barganhas entre os grupos, conformando-os e transformando-os.

Tendo em mente que o controle mútuo dos grupos seria capaz de manter uma ordem dita democrática, Dahl (1997) define que o grau de democracia de uma sociedade estaria diretamente ligado ao grau de pluralismo que ela fomentaria. Ou seja, o desenvolvimento da liberdade de associação entre os indivíduos e a ampla participação dos grupos nos processos de tomada de decisão seria uma condição prévia para a existência de uma democracia. Uma das inovações trazidas por Dahl (1997) nesse momento é a de que quanto maior o cumprimento desta (e de outras condições prévias por ele apresentadas) seria possível mensurar o quanto um país se apresenta (ou não) democrático. Em *A Poliarquia*, ele sugere que os processos de democratização possam ser medidos através de dois eixos: a participação e a competição. Nesse *continuum*, quanto mais democráticos, mais autonomia, maior o escopo da participação e conseqüentemente da competição entre os grupos na sociedade¹⁴.

De acordo com esta interpretação, os grupos de interesse atuariam de forma a complementar a representação, sendo tais grupos organizados, os porta-vozes de demandas que surgem da e na sociedade. Através desse tipo de organização, seria exercida a pressão sobre os representantes de forma a que tais grupos sejam ouvidos pelo representante e possam garantir que seus pontos de vista sejam incluídos no debate institucional do parlamento. Para alguns destes autores, portanto, a representação dos interesses da sociedade seria alcançada de forma superior aos modos formais de representação, principalmente aqueles baseados exclusivamente na representação territorial dos distritos eleitorais. Para Dahl, a justaposição entre os dois princípios de representação – o eleitoral e o dos grupos de interesse – seriam a melhor forma para se garantir a responsividade do representante frente aos representados.

A crítica que recai sobre esta corrente, no entanto, se relaciona com a constatação de que o horizonte normativo destes autores se constituía no plano do ideal da realização da democracia, assim como ela era vivida. Seus padrões históricos de organização seriam o ponto de partida e de chegada, sendo que qualquer entendimento da democracia que ultrapassasse o escopo da forma como ela era praticada seria entendido como uma mera

¹⁴ Para outra discussão acerca do tema ver também SANTOS, 1998.

utopia¹⁵. Os valores defendidos por esta corrente seriam especialmente aqueles existentes e cultivados por algumas sociedades, destacadamente a dos Estados Unidos e da Inglaterra. Segundo Dahl,

“O processo político americano “normal” é aquele em que há alta probabilidade de um grupo ativo e legítimo da população possa se fazer efetivamente ouvido em algum estágio crucial do processo de tomada de decisão. Ou seja, todos os que quiserem ser ouvidos devem ter esse direito garantido” [grifos nossos]¹⁶.

Como se vê, o modelo americano se constitui no padrão normativo e na referência última a serem perseguidos, e quaisquer outros modelos que se afastem dele seriam, etnocentricamente, “empiricamente imprecisos, irrealis e indesejáveis”. Apesar de, em obras posteriores, Dahl (2001) por exemplo, desenvolver um argumento com o qual defende a ampla participação e a plena igualdade entre os cidadãos, ele e outros autores identificados teoricamente como pluralistas, deixam de tocar nos problemas relacionados às desigualdades de recursos - materiais e imateriais – de conhecimento, de respeito por parte dos outros cidadãos, entre outros elementos. Estas desigualdades, conforme se sabe, têm relação direta com a capacidade características dos grupos em realizar seu papel de controlador e reivindicador, implicando em muitos casos em uma situação explícita de menor poder político e menor capacidade de atuação. Esta condição os colocaria em posição de subcidadania, permanecendo excluídos dos processos de decisão nos quais outros grupos estão constantemente presentes, fazendo com que os representantes atuem em defesa de suas demandas.

As desigualdades ligadas à prática representativa, desde o seu surgimento até idos da década de 60, tiveram pouco ou nenhum protagonismo no âmbito destes debates. Ao contrário, autores como Burke, conforme já mencionado, Pareto (1935), Downs (1957), Schumpeter (1985) e Weber (1985; 1993) enfatizavam: ora o fato de que os representantes serem um corpo de indivíduos mais habilidosos e com capacidade superior aos cidadãos comuns para tomar as decisões políticas (como afirma Pareto 1935); ora a democracia representativa era considerada um método de escolha de elites que disputavam de poder entre si (como explicitado na visão de procedimentalista da democracia de autores como Schumpeter 1985 e Downs 1957). Também se destacava neste contexto a afirmação da

¹⁵ HELD, 1987.

¹⁶ DAHL, 1989a: p.141.

especialização da carreira política enquanto profissão, assinalada como procedimento inevitável por Weber¹⁷. Em todos esses casos a representação era vista como um mecanismo de distanciamento entre o povo e os seus respectivos representantes que, por sua vez, compunham uma elite política pouco preocupada diretamente com os anseios da população.

Esse tipo de prática representativa geraria, entre outras dinâmicas, não só um governo que se constitui numa antítese à democracia - ao colocar nas mãos de poucos o poder de tomar decisões públicas que afetam a todos-, como também seria responsável por conduzir à apatia política devido, entre outros aspectos, ao sentimento de impotência em relação à participação concreta do povo nestes processos de tomada de decisão. Tendo em vista este contexto, surgiram cada vez mais autores ao longo das últimas décadas que, no mínimo, desconfiavam das possibilidades efetivas de participação e de inclusão de todos numa democracia representativa de cunho liberal. Alguns destes passaram a defender a criação de mecanismos de participação direta da população, retomando alguns conceitos gerados nas democracias antigas.

Teóricos participacionistas como Pateman (1992), vieram dar corpo a uma onda de debates que alertavam para uma crise da representação liberal. Esta crise se evidenciaria através de diferentes aspectos como o declínio do comparecimento eleitoral das massas, a ampliação da desconfiança em relação às instituições democráticas, o esvaziamento dos partidos políticos, cada vez menos capazes de exercer funções de ordenação estável das preferências do eleitorado ou de personalização da política graças à presença constante da mídia como mediadora da relação entre os representantes e o eleitorado¹⁸. Tendo em vista o caráter excludente e elitista da representação, conforme ela foi compreendida pelos principais teóricos das distintas correntes dentro do liberalismo, o resgate da democracia direta seria uma das únicas formas de se garantir que a democracia significasse, realmente, o autogoverno do povo.

Será no bojo destes debates que veremos surgir as novas experiências de participação direta da população, no escopo de vários países do mundo como também no Brasil, como conselhos gestores compostos por membros da sociedade civil e do Estado, os orçamentos participativos, nos quais a comunidade decide sobre a execução de uma parcela do orçamento

¹⁷ E que é discutido por Miguel, 2002.

¹⁸ MIGUEL, 2003; MANIN, 1995; 1997.

dos municípios, as conferências municipais, estaduais e nacionais, entre outros. Esses mecanismos de participação direta se caracterizaram também pelo foco dado a uma maior abertura do Executivo à presença da população, apesar de, como sabemos, também existirem algumas tentativas neste mesmo sentido no âmbito dos Legislativos¹⁹. Oposta à participação direta, o conceito de representação, então, se enfraqueceu e permaneceu nesta condição pelo menos até o começo da década de 90. A partir daí, começaram a surgir contestações acerca da existência de uma suposta “crise da representação” e será neste novo contexto que será recomposto o argumento normativo que buscou dar relevo às qualidades de um governo representativo que estivesse comprometido com a verdadeira inclusão política de minorias.

3.1 O debate contemporâneo: crise ou reformulação?

Até a década de 90, o debate acerca do conceito de representação política esteve pouco presente no âmbito da teoria política. É indiscutível que o trabalho seminal de Hannah Pitkin em “O conceito de representação”, lançado em 1967, possa ser considerado a principal referência teórica destes debates e mesmo “a primeira tentativa de ordenar e integrar a produção dispersa sobre o tema, para além do campo da teoria do direito”²⁰. No entanto, com a publicação do livro *Os princípios do governo representativo* de Bernard Manin, de 1995, um novo fôlego é dado ao debate acerca do tema, trazendo à tona questões que podem ser consideradas reflexos de toda a complexidade inerente às nossas sociedades contemporâneas.

Tais preocupações recentes estão refletidas nos trabalhos de autores como Plotke (1997), Urbinati (2006a; 2006b) e Urbinati e Warren (2008). Permeia esse novo conjunto de reflexões aquela especificamente voltada para o tema da inevitabilidade da representação, para as novas formas em que se configuram nas relações de representação e, principalmente, para o problema de como fazer com que os sistemas representativos atuais se tornem mais porosos democraticamente de modo a serem mais inclusivos e deixem de perpetuar desigualdades sociais que afetam os cidadãos e o seu respectivo direito de participar politicamente, rompendo (ou não) com o paradigma da representação liberal e as instituições

¹⁹ Como a realização freqüente de audiências públicas e a constituição de comissões com participação popular como a Comissão de Legislação Participativa

²⁰ LAVALLE, A. & ARAÚJO, C., 2008.

tornadas clássicas por ele. Nesta direção é inevitável citar autores como Fraser (1997a; 2001; 2002), Young (1989; 1990; 1997; 2002), Williams (1998) e Mansbridge (1999), cujos trabalhos serão discutidos mais detidamente no próximo capítulo.

Como marca desse novo tipo de abordagem podemos, conforme assinalado, considerar o trabalho de Pitkin como uma das pedras angulares da discussão acerca da representação. A partir dela, conceitos hoje considerados chaves em qualquer debate acerca do conceito de representação foram recolocados e aprofundados enquanto elementos constitutivos da representação, tais como o conceito de *accountability* e o de responsividade (*responsiveness*), dando novamente substância ao conceito de representação, que havia sido esvaziado por elitistas como Schumpeter (1985).

O foco é dado na representação enquanto uma relação que envolve dois lados, o representante e o representado, sendo a ligação entre eles algo que surge com a autorização via eleições – evidenciando a tradição hobbesiana – e termina novamente com as eleições. Nesses momentos o representado avaliará a atuação do representante e decidirá se ele deverá continuar ou não no posto para o qual foi eleito. No entanto, e acima de tudo, o que marca a postura de Pitkin nesse debate é a sua defesa da construção de uma relação contínua que não se esgote no momento eleitoral. É nesse bojo que aqueles conceitos são acionados, já que é através de mecanismos de *accountability* e responsividade que se mantém vivo o laço que costuma ser retomado somente com os ciclos eleitorais.

Accountability, portanto, pode ser definido como um atributo da representação que implica no controle dos governantes pelos governados. Ao trazer o conceito de *accountability* para o âmbito da discussão acerca da representação, Pitkin procura defender a necessidade de que o controle dos representantes seja algo que vá além da autorização formal, de maneira a dar substância a essa relação. Não que o representante não tenha um grau de liberdade de decisão acerca dos temas debatidos, mas, ao mesmo tempo, ele não pode se manter desconectado de seu representante durante o mandato. Assim, as ações do representante, por mais independentes que elas possam ser devem estar informadas pelas demandas e pontos de vistas daqueles que o elegeram.

Da mesma forma, o conceito de responsividade está ligado à capacidade de resposta de um legislador às demandas de seus representados, sendo que para Pitkin,

*“Representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them. The representative must act independently; His action must involve discretion and judgment; he must be the one who acts. The represented must also be (conceived as) capable of independent action and judgment, not merely being taken care of. And despite the resulting potential for conflict between representative and represented about what is to be done, that conflict must not normally take place”.*²¹

Contrastando com o trabalho de Pitkin, os trabalhos que surgem a partir da segunda metade da década de 90 são caracterizados pela tentativa de lidar com as críticas à democracia, que surgem a partir das mobilizações daqueles que ficaram conhecidos como os novos movimentos sociais²² e mostraram toda sua força nas formulações sobre os modelos participativos. O próprio trabalho de Manin (1995; 1997) é uma tentativa de se haver com estas críticas, principalmente as que colocam a questão em termos de uma “crise da representação”. Esta crise estaria relacionada à falência dos partidos políticos, associadas à desconstrução de certas ideologias, à grande distância que assume a relação entre eleitores e eleitos, que por sua vez se associa à crítica à baixa inclusividade do sistema representativo dada à ausência de conexão entre representantes e representado ou, nas palavras de Pitkin, a ausência de mecanismos contínuos de *accountability* e responsividade. Somam-se a isso trabalhos que tiveram por objetivo demonstrar a baixa confiança dos cidadãos nas instituições, piores significativas nas democracias mais tradicionais, e o problema do déficit de legitimidade ocasionado por sistemas incapazes de trazer para as instituições as demandas da população²³.

Segundo a interpretação de Manin, a existência desse tipo de diagnóstico pessimista teria sido enunciado em outros momentos na história. Foi assim no final do século XIX e início do século XX, quando do surgimento dos partidos políticos, inicialmente entendidos como facciosos e com tendência a desestabilização política, que logo levaram a democracia parlamentarista a perder lugar para a democracia de partido. Em sua argumentação, Manin tenta demonstrar que, ao contrário de uma crise da representação em si enquanto mecanismo de participação política, estaria acontecendo, na realidade, a falência de um modelo de

²¹ PITKIN, 1967; p. 230.

²² Cf.: YOUNG, 1990.

²³ Cf.: MIGUEL, 2003.

representação específico. Por isso sugere que este momento de suposta “crise” seria na verdade uma crise do modelo de *democracia de partido*. Hoje esse modelo cede lugar para a *democracia de público*: “O que está atualmente em declínio são as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação da política pública por parte do eleitorado²⁴”.

Para Manin haveria alguns princípios – idéias que se traduziram em práticas e instituições concretas – que organizam a representação ao longo do tempo e caracterizam o tipo de governo representativo corrente, por sua vez, pela forma com a qual cada um destes se articulam. Seriam eles: o princípio de que os (i) representantes são eleitos pelos cidadãos os quais vão representar; (ii) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; (iii) da liberdade da opinião pública, relativo ao direito dos governados de formular e expressar livremente suas opiniões políticas e por fim o princípio de que (iv) as decisões políticas são tomadas após debate. Estes elementos estariam se rearranjando ao longo da história sem se perderem, o que descaracterizaria o governo representativo.

“Quando se reconhece a existência de uma diferença fundamental entre governo representativo e autogoverno do povo, o fenômeno atual deixa de ser visto como sinalizador de uma crise de representação e passa a ser interpretado como um deslocamento e um rearranjo da mesma combinação de elementos que sempre esteve presente desde o final do século XVIII.”²⁵

Destarte, a forma que o autor encontra para responder aos impasses recentes acerca da representação seria negando a sua relação com a democracia, pensada através de seus ideais clássicos, o que levaria a um sentido oposto àquele articulado por autores como Plotke (1997) que ao invés de localizar o conceito de democracia como algo historicamente situado, reivindica um novo olhar sobre este. Apesar de ter o mesmo apelo normativo da democracia direta, do governo do povo para o povo, a democracia moderna se apresentaria sob a forma de um governo representativo, que seria indireto e por isso necessário.

Todavia, há problemas não enfrentados por Manin que permaneceram como desafios a uma teoria da representação que se proponha inclusiva e capaz de fornecer as bases para uma democracia que possa ser considerada, de fato, mais igualitária. Mesmo que atores novos,

²⁴ MANIN, 1995; p.9.

²⁵ *Ibidem*; p. 33.

como a mídia, realizem a aproximação entre os eleitores e os eleitos, a distância entre ambos ainda denuncia lacunas que desfavorecem principalmente àqueles que não têm condições de expressar suas demandas através dos grupos que se constituem como altamente organizados, como é o caso daqueles grupos que foram, conforme vimos, aqueles muito significativamente valorizados pelos pluralistas clássicos. É claro que estes são desafios que persistem desde que foi instalado o sistema representativo. Todavia, tem sido igualmente este um dos conteúdos centrais das críticas que moveram parte significativa da literatura, no âmbito da ciência e da teoria políticas, que enfrenta o debate acerca da participação política como uma saída inexorável para a realização da igualdade política. Apenas agora, no início do século XXI, é que este tema específico – o da inclusão democrática das minorias - passou a ser enfrentado de forma mais robusta pelos estudos acerca da representação.

Enfatizamos que o tema da representação ganhou um novo ânimo a partir do que poderíamos designar por uma *teoria normativa da representação*, a qual teve seu início com Pitkin e que buscava trazer para a representação os ideais de autogoverno que durante muito tempo foram considerados incompatíveis com um governo indireto. Nesse percurso, tal teoria normativa ganhou fôlego, especialmente e de modo muito característico, com o debate feminista acerca da representação, em destaque para seu tratamento enquanto uma questão de justiça, como visto acima. O novo olhar proporcionado por tal forma de se encarar a representação abriu, então, espaço para o resgate do governo representativo como a melhor forma de se promover o debate público acerca das tomadas de decisões e não apenas como uma alternativa *second best*.

A pretensão destas teorias mais recentes conforme veremos será a de rebater o diagnóstico da crise da representação liberal, tentando retirar do conceito aquelas características visceralmente ligadas ao modelo liberal de representação, por sua vez, pouco inclusivo e, por isso mesmo, diagnosticado como pouco democrático. Como consequência o esforço destes teóricos se torna o de pensar novas formas de representação que promovam a participação de todos aqueles que desejam ser ouvidos nos processos de tomada de decisão pública e política. A partir daí, abre-se um novo horizonte para a teoria política onde, cada vez mais, a inclusão de minorias vai ganhando importância no debate acerca das democracias contemporâneas.

Portanto, esse esforço, por um lado se apresenta na busca de elementos que possam caracterizar a representação que não se reduzam apenas às dinâmicas já analisadas existentes entre os *interesses*, que marcam fortemente o modelo liberal de representação. Isso pode ser visto em autores como: Young (2006), que defende criticamente a idéia/conceito de *perspectiva* e de representação de grupos; em Bohman (2006), que recorre também ao conceito de perspectiva de Young; em Avritzer (2007), que também retoma, de certa forma, esse mesmo conceito, mas tratando mais especificamente da representação por *afinidade*; em Dryzek & Niemeyer (2008), que discutem a representação de *discursos*; e em Urbinati (2000), que, por sua vez, discute o conceito de *advocacy*. Ademais é patente a preocupação com o problema da pluralização política e, conseqüentemente, da legitimidade da representação, processos estes ligados “à evolução das práticas políticas que tornam [*a representação e*] sua modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado”²⁶

Nesse contexto, principalmente nas experiências inovadoras de participação do Sul global, no debate transnacional dos direitos e na experiência de ONG’s, redes e de movimentos de caráter, tanto nacional como internacional, o que se vê é a emergência de formas de representação que não se baseiam na exclusividade da autorização eleitoral ou na referência territorial nacional, e que estaria se constituindo por outras vias. Daí a importância de se pensar em tipos de representação com outros tipos de conteúdo que, pela sua natureza, proporcionem a legitimidade supostamente perdida pela ausência do momento eleitoral. Ou seja, como ocorre para grande parte destes autores, seria através da relação entre os temas e os grupos representados, através do compromisso genuíno estabelecido entre, que a legitimação seria alcançada.

Por outro lado, pensar em formas de representação que escapam à lógica liberal dos interesses tem a função de melhor qualificar a representação resgatando os antigos ideais democráticos deixados de lado durante séculos de governo meramente representativo. Principalmente se resgata o ideal da igual e democrática participação de todos no debate público. Como bem aponta Avritzer (2007), as novas formas de representação apresentadas acima, não aparecem totalmente puras nas práticas políticas. E mesmo em espaços onde há o momento da autorização, como em instituições já consolidadas – a exemplo dos parlamentos-,

²⁶ AVRITZER, 2007; p. 452.

se viu necessário chamar a atenção para outros elementos que passassem igualmente a preencher a representação, de forma que ela pudesse reorganizar a democracia sem se perder no elitismo que a caracterizou durante tanto tempo.

Essa “substancialização” se daria, entre outras estratégias, por formas de legitimação que estariam além da simples autorização. Através do diagnóstico feito pelos críticos acerca da pouca inclusividade, da distância entre eleitores e eleitos e, por isso, da baixa legitimidade surgida no momento eleitoral, os autores constatam que a legitimidade da representação deveria, precisaria ser complexificada. Ou seja, seria necessário o desenvolvimento de outras vias de legitimação que viessem a se somar à eleição, de forma a que os requisitos democráticos da participação igualitária de todos fossem cumpridos. Como já foi dito, portanto, (i) os novos conteúdos dados à representação, a (ii) busca de novos mecanismos de *accountability* e os (iii) mecanismos diretos de garantia de direitos políticos a grupos historicamente excluídos do debate público institucionalizado foram ganhando, tanto teórica quanto empiricamente, maior visibilidade e destaque.

É neste ponto que a discussão acerca de uma nova compreensão da representação se encontra com o debate sobre a inclusão como uma das condições para uma sociedade mais justa, democrática e igualitária. A afirmação da participação política enquanto uma questão de justiça social é um dos principais elementos normativos a darem outro sentido à representação, como foi visto anteriormente. A abertura dos espaços de representação para o conjunto dos grupos historicamente marginalizados/subalternizados, como se pode ver, tornou-se, assim, uma das principais preocupações da Teoria Democrática Contemporânea. A partir do diagnóstico da “crise”, a crítica ao modelo liberal de representação e ao modelo de cidadania universal, parte destes autores irão se dedicar ao questionamento e à proposição de novos modelos, ou mesmo e no mínimo, de medidas reparadoras que se não extingam, ao menos minimizem os efeitos das desigualdades estruturais existentes na sociedade. Desigualdades estas, que no modelo liberal corrente, ferem o princípio da igualdade política e repõem o mesmo padrão de desvantagens àqueles marginalizados no âmbito social.

Essa teoria normativa da representação pode ser considerada, portanto, como um reflexo do conjunto dos fatores aqui brevemente expostos. Estes fatores tiveram como sua origem principal as mudanças percebidas no âmbito das lutas e na reconfiguração política de

determinadas forças sociais. Este processo se iniciou com a reivindicação pelos direitos civis, no final da década de 60 e ganhou, entre o final da década de 80 e os anos 90, um outro caráter: o das reivindicações pelo reconhecimento cultural e identitário. De um lado, a partir do compromisso com estes novos movimentos de esquerda, alguns autores, nomeadamente as teóricas feministas (como as já citadas, Fraser, 1997a; 1997c; 2003; 2005a; 2005b; Young, 1990; 1997; 2002), trazem de volta à cena o debate acerca das teorias da justiça social, enfatizando a necessidade da inclusão do eixo político como uma dimensão específica da justiça. Nesse espaço se torna não apenas estratégica, mas necessária a teorização a respeito da inclusão política de grupos excluídos.

Por outro lado, ao se tratar a representação como uma questão de justiça social foi provocado o movimento de alguns teóricos no sentido de se preencher a representação de um novo e outro sentido normativo, onde a igualdade política e inclusão social passassem a ser os principais pilares da discussão. Foi assim que este debate construiu os referenciais, não só para os mecanismos de representação, como também para a própria sistematização do que seria a representação no mundo contemporâneo. A partir desse novo sentido, ela se (re)une, finalmente, ao debate sobre a democracia como se fossem requisitos mútuos: a representação seria a forma moderna como a democracia se estabelece, ela *é* a democracia e seu oposto não seria a participação e sim a exclusão²⁷.

O tema da representação como uma questão de justiça se vincula também às recentes teorias comunicativas e deliberativas, fazendo com que os autores ligados a tais correntes, alguns dos últimos defensores da participação direta, passem a falar da representação como um instrumento de constituição da deliberação pública democrática. Isso, todavia, não significa que a participação se tornou destituída de sentido. Pelo contrário: a participação seria aquilo que garantiria que o ideal normativo de que falamos seja alcançado, pois seria a partir da presença ativa da sociedade civil, dos grupos organizados e dos movimentos sociais, que poderia vir a se consolidar o controle necessário dos representantes, assegurando-se que os interesses, opiniões e perspectivas (Young, 2006) de todos tivessem voz e fossem levados em conta na construção das políticas públicas dos governos. E mesmo que todos não estejam presentes diretamente no debate, há mediadores que teriam a função de promover o canal de contato entre Estado e sociedade, sendo esses mediadores os representantes eleitos.

²⁷ PLOTKE, 1997.

Conforme pode ser observado na descrição aqui apresentada, os debates acerca da representação se deslocaram desde uma concepção elitista – e por isso excludente – para a direção de uma versão normativa, que percebe a representação como um mecanismo privilegiado de inclusão política e como meio de promoção da justiça social. Esta preocupação com o ideal de igualdade política e de participação de todos, fundamentais para uma sociedade justa, surgiu no escopo da discussão acerca da garantia dos direitos políticos para as minorias e outros grupos sociais que têm, cada vez mais, reivindicado para si tais direitos. No capítulo seguinte discutiremos alguns dos métodos que foram pensados no âmbito deste renovado debate democrático. O nosso objetivo será o de trazer as demandas desses grupos minoritários para dentro do Estado, buscando dar à representação maior capacidade de assegurar a participação igualitária de toda a comunidade política.

CAPÍTULO 2
As dinâmicas da inclusão democrática: o desafio da representação inclusiva
num modelo liberal

A experiência prática da representação política liberal foi alvo de sérias críticas em anos recentes. Estas críticas têm como alvo a tendência dos procedimentos liberais em obscurecer as formas pelas quais estes funcionam de modo a reproduzir a opressão de grupos historicamente marginalizados na sociedade. Parte significativa desta oposição está centrada em dois pontos principais, a crítica às teorias liberais de justiça distributiva e a doutrina da igualdade de oportunidades que informou as concepções liberais de igualdade²⁸, como foi visto no capítulo anterior.

A discussão apresentada neste capítulo tem como objetivo conduzir um debate a respeito de outro conjunto de esforços teóricos que têm sido realizados recentemente no sentido de se reunir as instituições representativas liberais com algumas formas de se promover a inclusão política de grupos subalternizados, tornando-as mais democraticamente permeáveis. Estes esforços recobrem um amplo espectro de iniciativas que vão desde a tentativa de se pensar em novos conceitos e novas propostas para as formas de representação, passando pela tentativa de se pensar nos direitos de grupos – por oposição a um modelo individualista de atribuição de direitos, como é o caso do modelo liberal-representativo – até as tentativas de se implementar novas instituições e mecanismos que adaptariam o modelo de forma a que o mesmo passe a operar de modo menos excludente.

Historicamente, a democracia representativa esteve, com bastante frequência, associada em posição oposta à da participação direta dos cidadãos, sobretudo, na produção de decisões políticas públicas. Se utilizando de um mecanismo indireto, esta produziria, inevitavelmente, um distanciamento entre o povo soberano e as instituições do Estado – no âmbito do qual aquelas decisões principais seriam tomadas –, assim como também entre os representantes eleitos e os eleitores. Esta ausência física da população do debate público se tornou uma das grandes preocupações de muitos teóricos, devido ao potencial eminente de produção e perpetuação de desigualdades, deixando nas mãos de poucos a difícil tarefa de fazer com que as opiniões e pontos de vista da população estivessem presentes, mesmo que fisicamente ela não se fizesse presente.

A constatação, no entanto, é a de que a representação tal qual ela é praticada nos diversos países do mundo não teria conseguido assegurar que essa presença de todos fosse

²⁸ WILLIAMS, 1998.

garantida. Nem pela possibilidade de eleição de representantes das mais diversas clivagens sociais, nem pela constituição de mecanismos que diminuam a lacuna criada pela eleição, e que fizessem os representantes mais responsivos em relação à população. Pelo contrário, desigualdades as mais diversas que permeiam a sociedade acabariam sendo reproduzidas nos espaços de decisão, corroendo o caráter igualitário que esse lugar deveria valorizar e promover. Desta forma, como afirma Young (1990), se criou um círculo vicioso que fez das instituições políticas representativas uma produtora e reprodutora das desigualdades na sociedade.

Estes são alguns dos elementos principais que passaram a dar destaque ao problema da inclusão democrática de indivíduos e de grupos, tendo esta se tornado uma das grandes preocupações para a teoria política contemporânea. O próprio desenvolvimento dos valores liberais que constituíram padrões de cidadania e de representação e proporcionaram a formalização de direitos, ampliando o escopo da participação política via eleições, seria um exemplo disso. No entanto, apesar da importância de, num determinado momento, problematizar a necessidade de aumento na capacidade de inclusão política, a tendência de grande parte dos debates foi de lançar um olhar crítico sobre o modelo pluralista liberal, como o aqui já descrito e elaborado por Dahl (1989; 1997; 2001). Estes modelos não teriam sido capazes de criar mecanismos que garantam a igualdade substantiva dos cidadãos, especialmente aqueles que sofrem com as mazelas das desigualdades estruturais na sociedade e cujos reflexos na esfera política se dariam na forma de exclusão política de determinados grupos subalternizados. Neste sentido, diferenças relativas a poder econômico e ao reconhecimento social, cultural e simbólico criariam padrões de participação e também de representação desiguais, fazendo com que a igualdade liberal pudesse ser interpretada como uma “fachada” que encobriria tais desigualdades²⁹.

Foi a partir daí que esta crítica passa a vir acompanhada de intensos debates sobre a representação política enquanto uma dimensão fundamental da justiça social³⁰, conforme exposto no capítulo anterior. Conforme já apresentado, a representação, portanto, foi matizada de forma a ser percebida como um terceiro eixo da justiça. Sendo a política um dos espaços que (i) organizam a sociedade, que (ii) fornecem as regras e padrões a partir dos quais os indivíduos devem interagir e, além disso, aquele que (iii) define quem faz parte da

²⁹ Cf.: MIGUEL, 2000; 2002.

³⁰ Ver também: WILLIAMS, 1998; URBINATI, 2006b; URBINATI & WARREN, 2008.

comunidade política e que (iv) promove a discussão daquilo que é considerado como justiça, a participação paritária nesse espaço se entende como fundamental para uma sociedade verdadeiramente igualitária. Conseqüentemente questiona-se cada vez mais quais seriam as ações a serem efetivadas no âmbito do Estado para que tais injustiças pudessem ser reparadas. Uma das conclusões a que se teria chegado é que, de um lado, seria essencial que houvesse a maior participação possível, e de preferência de todos, paritariamente, nesse lugar. Por outro lado, seria importante que houvesse espaços de participação e deliberação onde todos os indivíduos pudessem ter esta oportunidade de participar, e onde o padrão de inclusão devesse sempre ter como norte o princípio normativo da paridade da participação, como defendido por Fraser. Tudo isto tendo o foco final nas condições necessárias para que a sociedade pudesse se organizar dentro de critérios e instituições que removessem tais injustiças, ao invés de perpetuá-las.

Tendo como ponto de partida o argumento normativo principal da representação enquanto uma questão de justiça, vários teóricos passaram, então, a discutir as possibilidades de inclusão de grupos minoritários no âmbito político e também como seria possível à prática da representação ser realizada de forma mais efetivamente paritária. Neste capítulo trataremos dos dilemas de como se produziram, não apenas os elementos centrais desta teoria normativa da representação, mas de como teríamos passado a formular critérios e procedimentos que pudessem tornar, de fato, a prática representativa uma realidade inclusiva e igualitária. Dessa forma dividimos o capítulo em três grandes partes, sendo que as duas primeiras remetem aos dois eixos que, conforme entendemos, mais se destacam no debate acerca da inclusão dos grupos e as novas teorias da representação: (a) a discussão dos elementos teóricos que subjazem a defesa da garantia de direitos políticos de representação a grupos historicamente excluídos do debate público institucionalizado, e; (b) os debates entorno da noção de que a legitimidade da atuação do representante não se restringiria ao momento eleitoral, necessitando esta ser, portanto, bastante complexificada pela adoção de novos mecanismos de *accountability* e responsividade. Por fim, passamos a uma rápida discussão acerca da implantação de mecanismos de inclusão na América Latina e em especial o Brasil.

1. A representação descritiva e sua legitimidade

A tensão acerca da presença/ausência dos cidadãos nas tomadas de decisão política permeia toda a discussão acerca do conceito de representação e, conseqüentemente, da inclusão de minorias. O conceito de representação descritiva pode ser considerado uma das primeiras formas de se lidar com a ausência dos representados nestes espaços públicos. Ele remete à noção de que os representantes eleitos em uma comunidade política deveriam ter as mesmas características adscritivas de seus constituintes. Nesse sentido, mulheres deveriam ser representadas por mulheres, negros por negros, pobres por pobres e assim por diante.

Esta noção descritiva ou especular da representação esteve, durante muito tempo, imbricada na idéia de representação como espelho da própria sociedade, fazendo do parlamento um microcosmo desta. No entanto, tal noção da representação como espelho foi alvo de diversas críticas como aquelas elencadas por Pitkin (1967). Uma das críticas mais importantes refere-se à dificuldade de se constituir tal parlamento, alcançado apenas por tipos de seleção que deveriam ter um cunho aleatório de modo a colher uma proporção específica de cidadãos que, por sua vez, representassem os mais variados grupos da sociedade. Estes indivíduos, no entanto, não necessariamente teriam os atributos necessários para atuar enquanto legisladores, não possuindo as habilidades ou a experiência necessária para permanecer nesta posição.

Além das dificuldades evidentes relativas às habilidades dos indivíduos em atuar enquanto legisladores, outro problema que se apresenta à representação descritiva se refere à decisão crucial a respeito de quais clivagens sociais deveriam ser consideradas no momento de se constituir tal assembléia. Ao longo da construção das instituições representativas liberais, dois critérios foram consolidados como centrais na seleção dos grupos: os critérios do pertencimento territorial e partidário. No entanto, quais seriam os critérios desta seleção, desta vez, para os representantes de grupos? Esta é também uma contenda importante quando se trata da questão da representação descritiva. Mansbridge (1999), por exemplo, defende a idéia de *representação seletiva* que diria respeito justamente à concepção de se selecionar alguns

grupos específicos para serem objetos da representação. No entanto, as razões para a escolha de certos grupos em detrimento de outros ainda não se constitui num consenso entre os teóricos.

De uma forma geral, a defesa da representação descritiva leva em conta a premissa de que um representante que divide as mesmas experiências dos constituintes devido ao compartilhamento de determinada característica potencialmente teria as condições necessárias para criar um laço entre as partes envolvidas no sistema representativo e de maneira muito mais firme do que em outros casos. Os representados estariam, portanto, muito mais presentes nos processos de tomada de decisão. A defesa da inclusão de minorias no parlamento procura dar a mesma relevância a esta questão. A tentativa de se garantir a eleição de representantes pertencentes a grupos minoritários se tornou o principal eixo de debates acerca do combate à exclusão de grupos subalternizados no parlamento.

Mas, mesmo no caso da representação de grupos minoritários, a questão de quais seriam aqueles a serem representados ainda permaneceria um problema central. Para Mansbridge (*idem*) é preciso discutir quais aspectos do processo eleitoral fazem com que alguns grupos permaneçam subrepresentados e marginalizados na disputa eleitoral. Assim, para chegar à decisão de quais devem ser alvos de outros critérios de representação ou de mecanismos de facilitação desta seria preciso levar em conta se determinados grupos na sociedade, intencionalmente ou não, tenderiam a dificultar o acesso de outros aos direitos de representação política. Estes grupos poderiam ser definidos levando-se em conta (i) as experiências de histórica marginalização destes grupos, (ii) o desejo destes em participar dos espaços institucionais de representação e (iii) as condições dos membros dos grupos considerarem a si mesmos como capazes de se auto-representar. Atendendo estes quesitos, estes grupos estariam em condições de serem contemplados por aqueles direitos especiais de representação.

Mas como se pode justificar a necessidade de promoção de políticas que promovam a representação descritiva de representantes de grupos subalternizados, se essa concepção da representação é criticada, até mesmo, por alguns defensores da inclusão desses grupos? Para Young (2002; 2006), a justificativa estaria no fato de que existiriam sinteticamente três elementos diferentes que poderiam vir a ser representados e que, usualmente, no modelo

liberal apenas um deles seria transportado para o parlamento por aqueles que pertencem a determinados grupos sociais. O primeiro deles, a *representação de interesses* tem a ver com a freqüente disputa por recursos escassos que dispõem dos meios pelos quais estes indivíduos possam chegar a seus fins. Já as *opiniões* seriam definidas como “princípios, valores e prioridades assumidos por uma pessoa na medida em que fundamentam e condicionam seu juízo sobre quais políticas devem ser seguidas e quais fins devem ser buscados,”³¹

A *perspectiva*, por sua vez, diria respeito à concepção de que pessoas que estão muito próximas na estrutura social teriam pontos de vista parecidos sobre a organização social e o que estaria ocorrendo nela. Em um sentido amplo, a noção de perspectiva abarca interesses, opiniões ou dimensões relevantes das identidades às quais se filia uma pessoa, já que ela se define como um ponto de partida a partir do qual estes aspectos serão informados. Assim também, mesmo que eu seja heterossexual, mas vivencie de perto a experiência de um homossexual e divida com ele a mesma percepção da realidade social onde estamos inseridos, isso revelaria o compartilhamento de *perspectivas sociais*.

Desta forma, duas pessoas podem ter uma mesma perspectiva social e, não obstante, experienciar seus posicionamentos de maneiras diferentes, na medida em que estariam voltadas a diferentes aspectos da sociedade³². O representante, portanto, não estaria simplesmente a falar em nome de outro, mas sim a participar do debate público informado pelo contexto social em que está inserido. Seria em função desta especificidade que se estabeleceria a justificativa para a necessidade da entrada destes indivíduos nesses espaços de tomada de decisão. A idéia que subjaz então a noção de *representação de perspectivas* é a de que aqueles representantes que compartilham com os representados as mesmas perspectivas estariam mais suscetíveis a abarcar as demandas do grupo ao qual faz parte durante o seu mandato. O contrário ocorreria com os representantes de perspectivas diferentes. Este seria um argumento fundamental para a constituição de mecanismos de representação especial destes grupos.

Todavia, há alguns custos possíveis na utilização da representação descritiva como forma de inclusão. O primeiro deles seria o da essencialização das diferenças. Dizer que mulheres e negros, por exemplo, representam melhor este conjunto de indivíduos pode abrir

³¹Op. cit.; p. 159-160.

³²YOUNG, 2006: p. 163.

um espaço para que se afirme que eles possam defender somente os interesses e perspectivas destes grupos e, portanto, não poderiam discutir outros temas que não estivessem relacionados a esses grupos especificamente. Da mesma forma, poderiam ser criados “guetos” de representação, ou seja, isto também poderia ser utilizado como argumento para que outros parlamentares se eximissem da responsabilidade de abarcar as demandas destas minorias por haverem representantes destes grupos eleitos com tal finalidade.

Antecipando este tipo de problema, Mansbridge, defende a idéia de que os mecanismos especiais de inclusão devessem ser temporários e fluidos. Os aspectos essencializantes da representação descritiva poderiam ser, portanto, mitigados através da afirmação das razões contingentes – no sentido de serem contextuais e variarem de acordo com a sociedade e os períodos históricos específicos – e não essencialistas da seleção de determinados grupos para serem representados³³. Além de correr o risco de cristalizar identidades, tais mecanismos podem gerar um tipo de relação de legitimidade que, não necessariamente, seria revertida para efeitos da qualidade da representação realizada pelo representante.

Como foram eleitos com o objetivo maior de proporcionar a presença dos grupos subalternizados, estes podem realizar ações que não necessariamente condizem com as opiniões e os interesses dos grupos marginalizados, recorrendo a tal legitimidade para assumir determinadas posições perante outros grupos no debate institucional. Uma das autoras que mais discutiu este tema foi Phillips (1995; 2001) que, como veremos, defende a idéia de que existam mecanismos de *accountability* e responsividade por parte dos representantes para que tais riscos sejam minimizados.

Estes custos da representação descritiva seriam mais visíveis quando utilizados determinados tipos de arranjos institucionais que, muitas vezes, estariam mal formulados ou mal praticados. Estes arranjos acabariam por ser apresentados como exemplos da não funcionalidade do princípio da inclusão de representantes de minorias no parlamento. Para entender melhor tais mecanismos e os possíveis custos de sua utilização, passaremos a um exame crítico de alguns destes instrumentos, aqueles que têm sido os mais utilizados no mundo hoje e que são efetivamente centrais ao debate aqui exposto.

³³ MANSBRIDGE, 1999.

1.1. Mecanismos institucionais de promoção da inclusão nas instituições liberais

Tendo em vista a importância da presença³⁴ de representantes dos grupos sociais nos parlamentos, o esforço que nos colocamos agora é o de identificar aqueles arranjos institucionais que proporcionem ou facilitem a representação de grupos, sem com isso, todavia violar os princípios da equidade e da autonomia individuais, tão caros ao liberalismo político (Rawls, ([1993] 2000). Dentre esses mecanismos podemos citar as cotas nas listas partidárias, a reserva de assentos no parlamento, os distritos conhecidos como majoritários-minoritários (“*majority-minority*” *districts*), entre outros.

Antes de passarmos à discussão a respeito destes mecanismos, seria importante ressaltar as tensões que surgiram quando começaram os debates a respeito da busca de direitos para grupos e não apenas para indivíduos, uma das premissas do modelo liberal. Para os democratas da diferença, como Young (1990), quando tratamos os indivíduos como indivíduos e não como membros de grupos, aspecto este central às teorias associadas aos modelos de representação liberal, temos a construção de mecanismos ineficientes. Este tipo de procedimento/tratamento simplesmente ignora que existem situações de desvantagem na sociedade que, por sua vez, podem estar baseadas na experiência de desigualdades vividas entre os grupos. A crítica destaca que o modelo liberal, principalmente por estar baseado apenas na agregação de votos que reportam exclusivamente aos pertencimentos territoriais dos indivíduos e não a grupos hierarquizados socialmente, acabariam por tratar igualmente os desiguais e, deste modo, tenderia a promover a exclusão de grupos e temas que não estivessem expressos na cultura dominante, criando com isso uma falsa homogeneização que só se sustentaria com e a partir desta exclusão. Foi desta forma que os críticos terminaram por concluir que tais características do universalismo liberal teriam como consequência o transporte para as instituições políticas das mesmas desigualdades vividas no plano societário. Por isso seria necessário se repensar as instituições da representação de forma a que estas não continuassem mais a legitimar tais padrões de desigualdade social.

Os direitos coletivos seriam, portanto, uma resposta a algumas barreiras sistemáticas no processo político que tornam impossíveis que as visões e interesses de certos grupos sejam

³⁴ Nas sessões seguintes discutiremos as importantes críticas feitas por Phillips sobre a utilização da representação descritiva e a necessidade de serem combinadas com mecanismos de *accountability*.

efetivamente representadas, perpetuando injustiças. No entanto, também seria importante ressaltar que ainda há muito ceticismo com relação à forma como se dariam esses direitos coletivos, principalmente no que tange a como lidar com as diferenças e as desigualdades dentro dos grupos. Okin (1999), por exemplo, acredita que esses direitos poderiam insular injustiças dentro de comunidades com direitos especiais. Como feminista, a autora discute principalmente as desigualdades de gênero dentro o conjunto das desigualdades. Para ela, ao se permitir que o grupo tenha direitos exclusivos sobre sua cultura e organização interna, como é o caso dos judeus ortodoxos em Israel, se inviabilizaria e legitimaria a inação do Estado cujo intuito inicial seria o de proteger e garantir às mulheres o direito de autodeterminação, deixando as mulheres que pertencem a este grupo específico completamente descobertas da proteção contra discriminações e opressões causadas pelos homens da mesma comunidade.

Kymlicka (1995a; 1995b; 1996), no entanto, coloca o debate em outros termos. Para ele, os direitos coletivos teriam a função de limitar o poder econômico ou político exercido pela sociedade como um todo sobre o grupo, de forma a assegurar que os recursos e as instituições dos quais as minorias dependem não sejam vulneráveis à decisão da maioria sem, contudo, deixar que os direitos individuais dos cidadãos sejam violados. Destarte, uma teoria liberal dos direitos minoritários seria aquela que assegurasse a liberdade e igualdade interna aos grupos, mas que ao mesmo tempo fornecesse instrumentos para que estes grupos não fossem oprimidos pelos grupos hegemônicos.

Dentre os tipos de políticas que conseguiriam aliar autonomia externa com relação à sociedade como um todo concomitantemente à garantia dos direitos individuais daqueles que ao grupo pertencem, Kymlicka apresenta três alternativas que já estariam em prática em alguns países. De um lado, há medidas comumente relacionadas às práticas multiculturalismo. Entre elas podemos citar a atribuição de *direitos de auto-governo*, utilizados por países como o Canadá, que oferecem alguns direitos à grupos étnicos de tomarem as próprias decisões relativas a determinados assuntos chave para sua cultura, desde que tais decisões não afetem os direitos individuais básicos daqueles indivíduos dentro dela. Temos também a atribuição de *direitos poliéticos*, que vão desde o apoio estatal à fundação de uma educação “multicultural”, até a extinção de leis que os deixam em desvantagem, dadas as suas práticas culturais e religião, exemplos estes que aconteceriam em países como Holanda.

Por fim, podemos citar os direitos especiais de representação que englobam aqueles mecanismos citados no início desta sessão. Estes são, portanto, defendidos como uma resposta a barreiras sistêmicas existentes no processo político e que tornariam impossível que o ponto de vista e os interesses de certos grupos estivessem efetivamente representados, como afirma também Kymlicka. Dois dos direitos especiais de representação mais utilizados até hoje para corrigir as desigualdades, principalmente de gênero em diferentes espaços da política são as *cotas partidárias* para as listas de candidatos/as e também o mecanismo da *reserva de assentos* para mulheres e/ou grupos étnicos.

No que se refere às cotas partidárias, o sucesso na adesão do mecanismo à legislação não significa, necessariamente, que este tenha sido efetivo na inclusão das mulheres nos parlamentos. Apesar do sucesso em alguns países como Costa Rica, África do Sul e Bélgica, onde as mulheres representam entre 30% e 40% da composição dos parlamentos, países como Brasil, Marrocos, Índia e Irlanda apresentam pouco mais de 10% de mulheres eleitas mesmo com a adoção da política de cotas. Isso se deve a inúmeros fatores, tanto institucionais como culturais e cujos aspectos já foram bastante discutidos ao longo do tempo. Apesar de serem utilizadas para promover a representação tanto de mulheres como de grupos étnicos, poucos são os países que adotam as cotas para grupos étnicos, sendo esta quase uma exclusividade para o caso das mulheres. No entanto, no que diz respeito à reserva de assentos o quadro se inverte: países que adotam este mecanismo de acesso das minorias ao poder o fazem privilegiando grupos étnicos em sua maioria. Os únicos países a adotarem a reserva de assentos para mulheres no mundo são Bangladesh, Taiwan e Índia e em alguns desses casos, apenas nos legislativos subnacionais.

Htun (2004) se apóia neste quadro para defender a tese de que os direitos especiais de representação devem ser utilizados de acordo com a natureza dos respectivos grupos sociais. Segundo a autora, as cotas seriam um mecanismo necessário para grupos cujo objetivo principal seria a busca da superação em relação à sua posição subalternizada e sub-representada, pois o objetivo das cotas seria o de integrar indivíduos que pertencem aos partidos políticos, mas que sofreriam discriminação nos mesmos, como é o caso das mulheres e dos negros. A reserva de vagas, ao contrário, teria o efeito de garantir a autonomia de comunidades políticas e o sucesso eleitoral dos partidos baseados em grupos, como é o caso

dos partidos étnicos em alguns países como a Índia e que, sem este tipo de direito especial, estariam de fora do parlamento. Para ela, portanto,

“Candidate quotas are more appropriate for groups that crosscut partisan cleavages, while reservations suits groups that coincide with them... Gender identities tend to cut across parties, whereas ethnic identities often overlap with partisan affiliations... consequently, disadvantaged groups that are defined by gender demand, and are granted, candidate quotas; ethnic groups prefer, and receive, legislative reservations”³⁵

Existem outros grupos cuja razão da união é o compartilhamento de uma situação de opressão e cujo objetivo principal é a correção de uma situação de desigualdades. Estes grupos deveriam ser contemplados com mecanismos mais flexíveis de representação a exemplo das cotas. Já outros grupos, nomeadamente os grupos étnicos, se unem por compartilhar uma cultura e formas de vida muito particulares e que se diferenciariam da cultura dominante onde estão inseridos e, mesmo que fosse superada a situação de exclusão existente junto ao sistema político, ainda assim se constituíam enquanto grupo e desejariam através destes mecanismos, conquistar o direito de auto-determinação com relação a assuntos que dizem respeito a sua cultura. Estes são os casos de comunidades bastante coesas no que diz respeito à sua cultura, aos seus estilos de vida, ou mesmo à sua distribuição territorial. Com a adoção de mecanismos especiais de representação, portanto, seriam minimizados os riscos da perda da autonomia individual dos membros de tais grupos³⁶.

A reserva de assentos é nesses casos um dos mecanismos mais adotados. Este seria um mecanismo que fixa uma porcentagem específica de assentos legislativos para os membros de um determinado grupo, numa política permanente de inclusão. Ela, mais do que a política de cotas, desloca a lógica comum ao modelo liberal de representação do território rumo à identidade de um grupo. Dessa forma, assim como teríamos um número de cadeiras determinadas para um estado ou distrito eleitoral, temos um número de cadeiras específicas para um grupo identitário. O preenchimento das vagas nessa política pode se dar (i) mediante eleição em lugares onde realmente seriam criados distritos eleitorais específicos, pela (ii) escolha dos membros do grupo que alcançaram maior número de votos nas eleições ou (iii) mediante a designação pelos partidos políticos³⁷. Desta forma, e ao contrário das cotas, seria

³⁵ HTUN, 2004: p. 441.

³⁶ WILLIAMS, 1998.

³⁷ HTUN, 2004.

garantida, através da reserva, a eleição para o parlamento nacional de uma porcentagem mínima de representantes destes grupos.

No caso das cotas nas listas partidárias, a “reserva de vagas” se dá nas listas de candidatos que cada partido tem direito, assim, os partidos seriam obrigados a reservar cerca de 30% a 50% das suas nomeações para candidaturas em eleições proporcionais para um determinado grupo. A lógica da política é a de que quanto mais candidatos com determinadas características descritivas houver numa lista partidária, maiores as chances de que estes se elejam para o referido pleito eleitoral.

Todavia, ao contrário da obrigatoriedade da ocupação das cadeiras no parlamento como na reserva de assentos, esse tipo de ação afirmativa não garante que um determinado número mínimo de representantes sejam eleitos, mas obrigam os partidos a lançar candidaturas com estas características. Destarte, uma das principais barreiras para eleição de minorias estaria sendo evitada, qual seja, aquela do preconceito dos partidos políticos diante da candidatura destes cidadãos/ãs. Além do pouco sucesso alcançado pelas cotas em alguns países, outro problema relacionado a elas se refere à ausência de mecanismos de *accountability* ao longo do processo. A inexistência de controle retira dos representados a certeza de que o/a parlamentar eleito/a atuará efetivamente em seu favor.

No que diz respeito à discussão e às pesquisas existentes acerca desses mecanismos, as cotas, e fundamentalmente as cotas para mulheres, têm tido uma ampla produção acadêmica acerca de sua implementação e relativo sucesso na eleição de mulheres para o parlamento. Já a reserva de assentos tem sido bem menos analisada, apesar de ser uma medida considerada controversa por muitos autores³⁸. Esta controvérsia se deve ao fato de que, por serem permanentes e drásticas, no sentido em que asseguram definitivamente a presença destes grupos no parlamento por um período ilimitado, as reservas são, recorrentemente, alvo de críticas relativas aos custos da representação descritiva, principalmente no que diz respeito aos riscos da essencialização das diferenças.

“Reservar cadeiras para grupos específicos pode tender a congelar tanto as identidades desses grupos quanto as suas relações com os outros grupos da sociedade, de modo que seria desejável um procedimento mais fluido, que se adaptasse à dinâmica das relações sociais. Ao mesmo tempo, reservar cadeiras pode

³⁸ Assim como discutem YOUNG, 2006; MANSBRIDGE, 1999 e HTUN (2004).

tender a congelar os membros de um grupo especialmente representado em relação a outras oportunidades de representação, de modo que esse grupo pode ficar isolado e marginalizado no âmbito representativo. Sabendo que têm cadeiras reservadas, os grupos podem tornar-se pouco ativos nos processos de autorização e prestação de contas, os representantes podem tender a se desconectar das bases eleitorais dos grupos e as cadeiras podem ficar vulneráveis à cooptação por partidos ou interesses.”³⁹

Assim, a objeção central à utilização da reserva de assentos se deve ao fato de que esta se utilizaria da força da lei para impor uma identidade de grupo, o que, segundo Williams (1998), violaria o caro princípio da autonomia individual. No entanto, a mesma autora afirma que a reserva de assentos como ela é empregada em países como a Nova Zelândia (no caso específico dos maori), não retira do indivíduo a capacidade de decisão acerca de qual identidade social ele deseja ser reconhecido como pertencendo. Em casos como aquele, o eleitor tem a opção de usar seu voto para expressar uma determinada identidade social ou se alinhar com o eleitorado em geral. Para a autora, os melhores contextos para que seja adotada a reserva de assentos – além da existência de grupos com grande coesão interna, como já foi visto – seria no âmbito de sistemas eleitorais com distritos uninominais⁴⁰, pois estes não oferecem nenhuma outra oportunidade de auto-representação para o grupo e, em sistemas onde os interesses de determinadas minorias se diferenciam fortemente da minoria, mas, desta vez, devido ao seu caráter minoritário, não conseguem se fazer escutar.

Outro mecanismo menos empregado, mas não menos importante neste contexto, é o da criação de distritos eleitorais em que a maioria dos seus constituintes pertenceria a um grupo minoritário específico, como é o caso dos “distritos majoritários-minoritários” adotados nos Estados Unidos. Voltado muito recorrentemente para o caso da população negra, este é um dos principais mecanismos utilizados para diminuir as desigualdades raciais na política naquele país. Este mecanismo está ligado à própria história da atribuição do voto no que tange à população negra dos Estados Unidos.

Em 1965, quando foram finalmente atribuídos os direitos políticos aos negros nos Estados Unidos, alguns estados onde havia grande concentração de população negra modificaram seus distritos eleitorais de forma a diluir os votos da população negra e, como consequência, reduzir as chances de que fossem eleitos muitos representantes ligados a este

³⁹ YOUNG, 2006: p. 182.

⁴⁰ “*Single-member districts electoral systems*”. Esses sistemas seriam aqueles em que só é eleito um representante nos distritos eleitorais em cada eleição.

segmento da população. Em 1988, no entanto, por decisão da suprema corte norte-americana, foram criados pela primeira vez aqueles distritos que, ao invés de diluir o “voto negro”, visavam concentrar os eleitores componentes deste grupo em distritos uninominais, acrescentando-se também os distritos especiais para os cidadãos norte-americanos de origem latina. A partir de um censo realizado em 1990, o número de distritos aumentaram e com isso também foi igualmente aumentada a quantidade de representantes negros eleitos para o parlamento nacional norte-americano.

O sucesso da medida, contudo, não é consenso entre os estudiosos. Apesar de ter garantido um aumento considerável na eleição de representantes negros, alguns autores como Cameron, Epstein & O’Halloran (1996) defendem, através da análise da relação entre a composição do eleitorado de um distrito e as votações nominais no Congresso Nacional americano, que a entrada de um maior número de parlamentares negros advindos dos distritos especiais não necessariamente se refletiu na produção de um maior número de legislações e de políticas que atendessem especificamente a esta população. Além disso, o efeito da eleição de um maior número de representantes negros varia de acordo com as regiões sul e norte americanas, que apresentam proporções diferentes de negros nas respectivas populações como um todo nos estados.

Para além da questão de saber se a representação descritiva desses grupos realmente se traduz em maior número de políticas direcionadas aos negros, outra crítica que se coloca ao tipo de distrito aqui apresentado diz respeito à sua característica de violação do princípio da autonomia individual. Como afirmam Williams (1998) e Bird (2003), a idéia de que ao Estado fica colocado o papel de decidir quais seriam os distritos aos quais os eleitores iriam pertencer seria extremamente problemático, tratar-se-ia do caso de atribuir ao Estado o poder de decisão de separar os cidadãos de acordo com sua raça ou outra característica individual qualquer e este procedimento, explicitamente, fere a autonomia individual. Outro argumento de crítica ao mecanismo é o de o mesmo parte da premissa falaciosa de que todos os membros daquela minoria pensariam da mesma forma. Reforçado pela característica dos distritos serem uninominais, os representantes se tornam incólumes às reivindicações do seu eleitorado, já que, como lembra Young (2006), se elege apenas um representante para representar uma diversidade de cidadãos que compõem os distritos; Por fim, ainda há a dificuldade de se implementar esse tipo de mecanismo devido a exigência da concentração territorial dos

grupos minoritários, o que, no caso das mulheres, por exemplo, seria uma medida impossível de ser empregada. E mesmo no caso norte-americano, onde há alguma concentração territorial de negros, os distritos acabam não sendo tão homogêneos como se gostaria que fossem.

Levando-se em conta as críticas feitas aos sistemas uninominais que permitem a eleição de apenas um representante por distrito, alguns autores vêm tentando defender o uso de distritos plurinominais como uma forma de garantir a inclusão de minorias, mas, desta vez, sem incorrer nos mesmos problemas apresentados pelos distritos majoritários-minoritários. Pesquisas têm mostrado que as mulheres apresentam maior sucesso em serem eleitas em distritos plurinominais, se comparados os resultados alcançados em distritos uninominais. Neste sentido, quanto maior a magnitude do distrito eleitoral, ou seja, o número de candidatos a serem eleitos por cada distrito, maior a proporcionalidade alcançada pelo sistema eleitoral e maiores as chances de que sejam eleitos representantes de grupos marginalizados.

Maior do que o efeito do uso de distritos plurinominais por si só, a adoção destes num sistema eleitoral de representação proporcional, segundo a literatura consultada⁴¹ seria uma das melhores formas de se assegurar que as minorias teriam chances de ser eleitas, sem com isso fazer com que os indivíduos sejam categorizados pelo Estado dentro de determinadas identidades indefinidamente. A representação proporcional estimularia coalizões no interior dos grupos e propiciariam oportunidades organizacionais para que grupos marginalizados ou desfavorecidos fossem representados⁴². Nesses sistemas também seria possível que mais partidos obtivessem cadeiras no parlamento, evitando a máxima conhecida de que “o vencedor leva tudo”.

Todavia, existem vários tipos de sistemas de representação proporcional. Neste sentido, Lijphart (2003) afirma que existiriam três principais modelos: o sistema de listas, os distritos mistos com fórmula proporcional e o voto único transferível. O sistema de listas, dentre os sistemas que exemplificam a representação proporcional, é o sistema mais comum, utilizado na maioria das democracias do mundo. Em geral, nestes sistemas, o partido apresenta uma lista – aberta ou fechada – de candidatos para a eleição em distritos plurinominais. Os eleitores devem escolher entre uma das listas partidárias e as cadeiras no parlamento são distribuídas na proporção do número de votos que cada partido obteve.

⁴¹ Essa discussão é apresentada por LIJPHART (2003), YOUNG (2006) e WILLIAMS (1998).

⁴² YOUNG, 2006.

Já nos distritos mistos, a metade dos legisladores é eleita em votação majoritária, a partir de distritos uninominais, e a outra metade é eleita por listas partidárias de representação proporcional. Cada eleitor tem dois votos, um para o candidato distrital e outro para a lista do partido. Desta forma, os votos das listas compensariam a possível desproporcionalidade que surgiria da votação majoritária, dependendo para isto do número de cadeiras destinadas a serem preenchidas pelo sistema proporcional. No que diz respeito ao voto único transferível, ao contrário do sistema de listas onde os eleitores votam num conjunto de candidatos apresentados pelo partido, o voto é dado a candidatos individuais. Os candidatos são dispostos nas cédulas eleitorais de forma que o eleitor deve elencar suas preferências com relação a cada um deles.

Neste sistema ocorrem dois tipos de transferência de votos: para que sejam eleitos, os candidatos devem atingir um número específico de votos, os votos excedentes a esta cota são transferidos para o “segundo colocado” na preferência do eleitor conforme escrito na cédula eleitoral e assim por diante. A outra transferência de votos ocorre quanto o candidato mais fraco é eliminado: neste caso também tais votos são transferidos para o candidato elencado logo em seguida. Estas transferências ocorrem até que todas as cadeiras disponíveis no parlamento sejam preenchidas. A vantagem desse sistema é que ele combinaria a votação em candidatos individualmente e o sistema proporcional de representação⁴³.

Há ainda a necessidade de se mencionar o caso da votação cumulativa. Nestes casos, cada eleitor vota tantas vezes quanto houverem assentos a serem preenchidos. O eleitor pode alocar estes votos entre os candidatos da forma como quiser; assim pode distribuir seus votos entre vários candidatos ou concentrá-los todos em um ou em alguns deles. Neste sistema, os eleitores podem expressar a intensidade de suas preferências ao contrário do sistema de voto único transferível no qual usualmente pode apenas elencá-las. Uma variação deste tipo de sistema eleitoral é a estratégia do voto limitado, a diferença deste sistema para o voto cumulativo reside apenas no fato de que o número de votos disponíveis para os candidatos é menor que o número de cadeiras disponíveis no parlamento.

⁴³ LIJPHART, 2003.

Por darem condições para que um maior número de representantes seja escolhido pelos eleitores, a representação proporcional garante não só que os partidos minoritários tenham chances de alcançar postos de representação como também permitem que mulheres e minorias étnicas tenham alguma chance de se eleger. Por ser uma forma de eleição bastante utilizada e não apresentar conflitos eminentes com os pressupostos e princípios liberais esta tem sido uma das formas mais aceitas e menos contestadas de se assegurar a inclusão de minorias. Na análise realizada por Rule (1994), de 16 países onde se encontram mais altas taxas de eleição de mulheres para o parlamento, 81% delas usam alguma forma de representação proporcional.

O emprego do voto cumulativo, dentre os tipos de representação proporcional é o mais defendido pelos teóricos como o melhor desenho de representação proporcional no sentido de garantir uma maior eleição de representantes de minorias no parlamento. Williams (1998) relata casos da implementação de algumas formas de voto cumulativo nos Estados Unidos, obtendo este bastante sucesso na tarefa de assegurar a eleição de minorias para o parlamento, beneficiando não só os negros como os descendentes de latinos e também da população indígena norte-americana. Outro argumento a favor deste sistema, assim como o voto único transferível e o voto limitado, é que o de que, além de permitir o eleitor elencar preferências, a estratégia preserva o valor de cada voto individual dos cidadãos. Além disso, o fato de focarem o voto no candidato e não no partido, eliminaria possíveis barreiras oferecidas pelos partidos políticos para a expressão política de grupos subalternizados.

A participação nesses sistemas, assim como nos outros sistemas de representação proporcional apresentam a qualidade de aumentar a participação política devido à maior sensação de eficácia desta, já que o mesmo “desperdiçaria” menos votos que os sistemas de maioria simples, proporcionando ao eleitor uma certeza maior de que está verdadeiramente contribuindo para a eleição. Este sentimento, por sua vez, acabaria levando o sistema político a contar com maior legitimidade, já que os eleitores se perceberiam efetivamente contribuindo para a constituição deste.

No entanto, os sistemas de representação proporcional não são capazes garantir que as desigualdades sociais estruturais que recorrentemente afetam os grupos marginalizados não sejam também definidoras de desigualdades políticas fundamentais que, por sua vez,

afetariam a capacidade de eleição de minorias, mesmo num sistema mais poroso à participação de minorias. Há diversos casos, inclusive no caso brasileiro, onde a utilização de eleições proporcionais não significou a eleição de um número maior de representantes das minorias eleitos. As mulheres, por exemplo ainda aparecem timidamente no parlamento brasileiro, compondo apenas 8% da Câmara de Deputados, num contexto onde o eleitorado feminino hoje ultrapassa o masculino.

Por isso, faz-se urgente a necessidade de pensar nos mecanismos de representação especial de grupos, tais como as cotas, a reserva de assentos e os distritos de majoritários-minoritários, já que se pretende conter os efeitos das desigualdades sócio-econômicas sobre a igualdade política. Dessa forma, mesmo que as regras sejam favoráveis à inclusão e influencie no aumento da inclusão política, elas por si só não asseguram que em todos os contextos se terá o mesmo efeito. Portanto, o empreendimento de se construir um governo democrático inclusivo não se esgota nas regras que o constitui, mas depende também de outros aspectos sociais e culturais para que se realize plena e efetivamente.

A representação descritiva como forma de combate à sua exclusão política dos grupos tem sido uma das principais reivindicações daqueles que estão na condição/situação de marginalização. Estas demandas encorajaram algumas experimentações e debates teóricos acerca de como proporcionar a inclusão dos mesmos dentro do escopo geral do modelo liberal e de seu procedimentalismo supostamente cego às desigualdades estruturais, tendo sido esta apontada como uma das principais causas do caráter excludente deste modelo. Todavia, têm surgido cada vez mais autores que contestam a idéia de que o aumento da representação descritiva das minorias, por si só, resolveria o problema da inclusão política destes grupos.

Estes autores, entre eles Williams (1998), Phillips (1995; 1998; 2001) e Mansbridge (1999), trazem a preocupação com a representação substantiva de grupos e discutem o impacto relativo da presença destes representantes no parlamento, especialmente naquilo que tange à sua capacidade de incluir as reivindicações do grupo de origem na agenda de deliberação pública do Poder Legislativo. Subjaz a estes argumentos, como poderá ser visto, a noção da importância dos mecanismos de *accountability* e responsividade para garantir a expressão dos representados nas ações dos representantes e, assim, assegurar de fato a inclusão política dos subalternizados.

2. Representação substantiva e *accountability*

Muitos autores argumentam que apesar de ser um dos caminhos possíveis para solucionar o problema da ausência dos cidadãos nas deliberações públicas, a representação descritiva não resolveria, por completo, a questão da distância entre representantes e representados. Pelo contrário, estes procedimentos acabariam servindo, muitas vezes, para aumentar esta distância, como nos alerta Young (2006) quanto ao emprego de reserva de assentos e distritos especiais, os mecanismos mais utilizados nos Estados Unidos. Para estes autores, como os citados ao final da sessão passada, a solução passa pela definição da representação enquanto uma relação que oscila entre momentos de continuidade e ruptura⁴⁴ e, cuja continuidade depende centralmente da prestação de contas do representantes perante os cidadãos, assim como da capacidade daquele em ser responsivo perante estes.

A mera presença dos grupos marginalizados nos legislativos, portanto, não garante que eles serão capazes de realizar mudanças políticas que servem aos interesses desses grupos e nem garante que esses interesses serão adequadamente representados, como nos lembra Phillips (1995; 1998). O foco da discussão acerca da inclusão de minorias estaria, portanto, no tipo de relação existente entre representantes e representados. Nessa sessão discutimos mais detidamente a questão da necessidade de mecanismos de *accountability* e da participação ativa da sociedade para a garantia da inclusão política de minorias, algo que já é apontado no primeiro capítulo e que aqui será discutido sob a ótica dos autores interessados em se pensar nas maneiras pelas quais seria possível assegurar uma maior porosidade do parlamento frente às demandas dos grupos marginalizados.

A idéia da representação enquanto uma relação entre eleitos e eleitores foi eternizada por Pitkin e seu trabalho seminal introduzido no primeiro capítulo. Em sua abordagem, a autora defende que mais do que a preocupação em quem seriam os representantes eleitos – preocupação que estaria por detrás da defesa estrita da representação descritiva – o que deve ser discutido por uma teoria e prática da representação deveria ser, na realidade, como se daria

⁴⁴ URBINATI, 2006.

a relação entre eleitores e eleitos. Pouco importaria para uma representação efetiva, quais são as características que compõem os representantes, mas sim qual a proximidade entre os atores envolvidos nesta forma de organização da democracia.

Assim como foi apontado ao se falar das críticas à representação descritiva, por mais que os representantes sejam pertencentes a grupos sociais específicos, nada garantiria – nem mesmo este pertencimento – que os representantes eleitos agiriam de forma a defender e a trazer para a agenda dos parlamentos as demandas, opiniões e interesses de tais grupos. Apenas aqueles mecanismos que garantem a continuidade e o estreitamento desta relação fariam com que se assegurasse a representação substantiva dos grupos, ou seja, garantiria que os representantes atuassem realmente como “advogados” das demandas dos grupos minoritários e conseguissem colocar na agenda do parlamento suas reivindicações e, assim, proporcionassem de fato a inclusão delas.

Young (2002), na defesa de uma teoria comunicativa da democracia, afirma esta seria melhor maneira de se garantir e ampliar a participação e também de promover a justiça social. Este modelo vê na deliberação o formato mais democrático de tomada de decisão. Mas para isso deveria se fazer valer os pressupostos (i) da presença de todos aqueles afetados pelas decisões nos processos onde elas são constituídas; (ii) da garantia de que os objetos da discussão sejam os principais problemas contestados na sociedade; e de, para além de somente se chegar ao resultado da forma mais eficiente possível, (iii) se preocupar em não deixar que alguns sejam marginalizados ou deixados de lado no debate, de forma que todos tenham as mesmas oportunidades de participação.

Um modelo de democracia será tão mais justo quanto cumprisse com todas estas condições, pois elas proporcionariam liberdade aos indivíduos de expressarem suas necessidades e desejos, criando um contexto de respeito entre eles e os seus pontos de vista. Seria apenas neste contexto que todos se engajariam na busca de um resultado que venha a ser justo e que incorpore as perspectivas de cada cidadão, sem que houvesse o risco da marginalização de alguns em detrimento de outros, mantendo-os socialmente desiguais. Além disso, seguindo uma lógica pragmatista de aprendizado pela prática, a democracia do tipo comunicativa proporcionaria aos cidadãos as condições para o conhecimento mais profundo da sociedade onde eles estão inseridos, dando oportunidades para que os resultados sejam

pautados por opiniões que surgem de um conhecimento mais profundo, vasto e experiente da complexidade social.

Apesar de acreditar no modelo deliberativo como a forma mais democrática de tomada de decisões, Young aponta para importantes críticas em relação a algumas construções deste modelo. Como afirma Urbinati (2007), ela desafiou os deliberacionistas com uma questão, sem dúvida nenhuma, muito difícil e que diz respeito a como um modelo comunicativo de democracia – que tem na discussão face a face um dos seus principais pressupostos – poderia se reconciliar com a democracia representativa, chamando a atenção para importância de se libertar a representação do seu uso meramente instrumental e dar a ela um caráter normativo até então nunca antes dado. Para Young,

“The challenge for a theory of discussion-based democracy is to explain how its norms and values can apply to mass politics where the relations among members are complexly mediated rather than direct and face to face. This requires, among other things, a political theory of representation consistent with those norms.” (Young, 2000: p. 45)

Dessa forma, pode-se dizer que Young oferece elementos normativos de uma definição da representação sob uma perspectiva diferente daquela eternizada por autores elitistas/realistas, fazendo com que muitos deliberacionistas revissem suas posições, passando inclusive a pensar a representação como algo mais do que apenas uma alternativa pragmática para algo infactível na modernidade: a democracia direta (Urbinati & Warren, 2008). Assim, se tornou comum falar da representação como uma forma de constituir tanto a participação como a deliberação, noção que está presente em autores como Manin (1997) e a própria Urbinati. Nessa nova compreensão, as eleições seriam a maneira moderna de se estruturarem os espaços deliberativos, formando um “*continuum* de influencia e poder, criado e recriado por momentos nos quais os cidadãos podem usar o voto para selecionar e julgar representantes”⁴⁵, e não apenas momentos isolados de escolha daqueles que irão governar, como é interpretada pela visão minimalista da política, representada por autores como Downs (1957) e Schumpeter (1984)

Para Urbinati (2006a; 2006b), a democracia deve deixar de ser pensada como uma tendência agregativa de simples soma de preferências e transferir-se para um terreno

⁴⁵Tradução nossa. URBINATI & WARREN, 2008: p. 402.

dialógico, em que os representantes deixariam de ser encarados como meros substitutos (o que seria impossível), mantendo um vínculo contínuo com os cidadãos e absorvendo em suas ações na arena estatal, as demandas que são produzidas no âmbito da sociedade. Este tipo de relação vinculativa entre eleitores soberanos e representantes corroboraria a concepção de que a representação deveria ter em sua prática instrumentos eficazes de controle sobre os que irão representar.

O ganho político da representação – e que colaboraria para torná-la mais inclusiva – seria, portanto, a eficácia dos mecanismos de *accountability* exercidos perante os representantes, ativando a partir das eleições um vínculo entre aqueles que estão fora e os que estão dentro da arena legislativa. Para Urbinati, portanto, uma nova teoria da representação só pode ser pensada sob a ótica da relação entre Estado e sociedade civil, onde a sociedade civil organizada teria o papel de influenciar e debater com os representantes as ações destes e as demandas dos cidadãos perante o Estado, a representação democrática seria, assim e nesta nova roupagem, “um modo de participação que pode ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos”⁴⁶.

Uma teoria verdadeiramente política da representação argumentaria que um governo cuja legitimidade está centrada nas eleições, dependeria da existência de um espaço dialógico, comunicativo, onde a circulação de idéias e influência fomentada pela mídia, movimentos sociais e partidos políticos teria poder constitutivo na representação, já que seriam estas manifestações que iriam informar o representante. Assim,

“vontade e juízo, a presença física imediata (o direito ao voto) e uma presença idealizada mediada (o direito à livre expressão e à livre associação) estão inextricavelmente entrelaçados em uma sociedade que é ela mesma uma confutação viva do dualismo entre a política da presença e a política das idéias, uma vez que toda presença é um artefato do discurso”⁴⁷

Esta é a lógica que define o poder negativo que os cidadãos e as eleições - aliadas a mecanismos de participação e controle da sociedade civil - poderiam ser capazes de criar levando a uma circularidade entre Estado e sociedade, vinculando eleitores e políticos aos processos de tomada de decisão.

⁴⁶ URBINATI, 2006a: P.191.

⁴⁷ Op. Cit., 203.

Uma das principais diferenças entre as concepções acerca da inclusão política entre Urbinati (2006a) e Young (1990; 2006) é o fato de que a primeira afirma que, ao contrário do que muitos pensam, os partidos políticos seriam a melhor forma de proporcionar a inclusão de todas as perspectivas sociais. Segundo ela, os partidos teriam a capacidade de articular o “interesse geral” a partir de pontos de vista periféricos. Dentro deles o debate público teria a função de articular as demandas das partes em termos mais gerais, de forma a dizer respeito a todos os que se filiam a esse partido e cujos resultados atinjam não só a estes como a sociedade em geral. Além disso, seria um antídoto à velocidade com que as clivagens societárias se dividem mais e mais, referenciando cada vez menos a um todo e mais às dimensões de um particular. Dar ao partido esta tarefa, todavia, não parece ser um empreendimento fácil de ser atingido. Por mais que possam ser um lócus privilegiado de inclusão democrática, e por mais que absorvam ou pretendam absorver a pluralidade social, na prática acabariam forjando seus temas de acordo com os temas de interesse da maioria, pois este seria, evidentemente, um espaço já hierarquizado e com poucos e restritos lugares onde as tomadas de decisão se fazem através de deliberação.

Além disso, a busca de interesses generalizantes quase sempre remete a práticas e significados culturais de uma maioria hegemônica. Mesmo que surja de espaços deliberativos, para ter legitimidade e promover a participação de todos, estes espaços devem garantir que alguns pressupostos – como aqueles expostos por Young (2002) – sejam contemplados. Sem que haja maneiras de se permitir a expressão dessas minorias, as experiências dos grupos marginalizados, alheias à “vontade geral”, criam uma falsa homogeneidade que perpetua, da mesma forma, a exclusão e as injustiças que deveriam estar sendo combatidas.

2.1. A tensão entre *accountability* e autonomia

Mesmo que se afirme que a chave para a inclusão esteja nos mecanismos de *accountability*, segundo alguns teóricos, com destaque para o debate encetado por Phillips (1995; 1998; 2001), tanto a necessidade da representação descritiva quanto a exigência da

prestação de contas dos representantes⁴⁸ seriam, em conjunto, fundamentais para a promoção de um modelo de representação menos excludente. Young (1989; 2002; 2006), trata do problema da efetividade da representação defendendo que a maneira como se deve lidar com esses momentos de continuidade e ruptura dos quais se vem falando, seria através tanto da noção de representação de perspectivas quanto através da participação da sociedade civil no controle dos representantes.

A representação descritiva de perspectivas apesar de não garantir, por si só, que a relação entre eleitores e eleitos será mantida, é originária de uma predisposição à representação das minorias que compartilham as mesmas experiências e este compartilhamento influencia fortemente no tipo de relação que terão com os representados e as ações que tomará no processo legislativo. Este argumento em prol da presença das minorias no parlamento conforme visto acima é uma das principais justificativas para a inclusão de minorias no poder, sendo corroborado por Williams (1998), Mansbridge (1999) e Phillips (1995; 1998).

Por outro lado, a atuação da sociedade civil é complementar a esta representação, garantindo que não haverá desvios profundos no comportamento legislativo do representante. Além disso, dando aos espaços de participação este papel fundamental na prática representativa, seria possível fugir da dicotomia entre participação e representação, que permeou uma parte importante das críticas feitas à representação, como também já vimos. No entanto, ao contrário de Urbinati, o argumento de Young tem um ponto de partida diferente, apesar de ambas chegarem a lugares parecidos e partirem dos mesmos ideais “de uma representação eficaz, que promova legitimidade e inclusão política”⁴⁹.

A tensão *accountability*/autonomia (ou num outro nível presença/ausência) permeia a argumentação de Young, mas principalmente o trabalho de Phillips (1995), no qual esta tensão é colocada de maneira explícita. Segundo a autora inglesa, há grande dificuldade em se defender mandatos pouco autônomos. Assim como Young, aquela autora vê os processos de deliberação como um dos mais democráticos métodos de tomada de decisão.

⁴⁸ Pólos aos quais Phillips, nos trabalhos citados, se refere como a presença e a representação de idéias. A presença denotaria a representação descritiva e as idéias a representação de fato de seus interesses no parlamento.

⁴⁹ YOUNG, 2006; p. 151-152.

No entanto, tendo em mente que no processo deliberativo as pessoas estão suscetíveis a mudar suas preferências de acordo com o diálogo promovido por esta deliberação, o representante deve ter condições para modificar sua posição original. Assim, mecanismos estritos de *accountability* interfeririam no processo, já que a demanda original dos grupos tenderia a ser alterada ao longo do processo decisório, sem deixar de ser legítima, já que o processo deliberativo em si próprio complementaria a legitimidade destas novas posições. Essa autonomia faria com que a máxima de Pitkin de que importaria menos quem representa e sim como representa, perderia sentido, pois a única garantia das minorias seria a condição de que elas estariam representadas dentro desse grau de liberdade que deve ser dado ao representante, é neste sentido que se ressalta o fato deles compartilharem com o representante as mesmas perspectivas.

No entanto, ao mesmo tempo, o tipo de representação proporcionada por mecanismos especiais de representação descritiva correriam o risco de promover a reificação das identidades de tal forma que ela, por si própria, legitimasse as ações do representante, sem que este necessariamente estivesse representando o grupo pelo qual foi eleito, como visto. E mesmo que compartilhe com esse grupo a mesma perspectiva social, no termo cunhado por Young, a diversidade de interesses e opiniões internas ao grupo seria de tal forma relevante que, antes de traçar suas linhas de ação e de argumentação no processo de tomada de decisões, o representante deveria se haver com estes vários pontos de vista, que apesar de estarem contidos no mesmo grupo social, ele não compartilharia. Além disto, os representantes, quando eleitos, passam a fazer parte de uma elite política e inevitavelmente acabam se envolvendo com os temas que movem as demais disputas partidárias ou outros temas gerais, podendo se afastar dos grupos ao qual pertencem.

Phillips, todavia, acaba se colocando num dilema do qual não consegue sair, em parte por problemas contidos em sua própria argumentação e em parte pelo tamanho do desafio que suas constatações impõem à discussão acerca da representação de minorias. Como afirma Williams, Phillips parte de uma concepção das formas de *accountability* rígidas, como num mandato delegado e nesses termos não haveria margem para nenhum grau de autonomia do representante. Ao contrário, os mecanismos de *accountability* a serem empregados para se manter a relação entre representantes e constituintes estariam mais próximos de um empreendimento de criar canais de comunicação entre representantes e representados.

Importante, portanto, é que ao assumir que o representante não é um mero porta-voz das demandas do grupo, seria possível dar um passo adiante no sentido de esvaziar dicotomias que mais confundiriam do que auxiliariam a resolver a equação. Assim como sugere Young (2006), dizer que o representante apresenta uma autonomia inelutável não significa dizer que ele não deva agir informado pelas demandas de seus eleitores. Dessa forma, pensar *accountability* como algo que vá para além da mera sanção seria uma das chaves para se pensar numa nova concepção da representação consubstanciada pela participação. Nesse sentido, os mecanismos de prestação de contas podem ter um caráter consultivo onde, de um lado, o representante é colocado diante de espaços participativos e, de outro, os cidadãos tenham condições de dialogar com este. Assim organizados, proporcionariam um caminho interessante para se lidar com a complexidade da representação.

A prestação de contas do representante envolveria, segundo Williams (1998), um trabalho de consulta aos representados e de deliberação com os outros representantes. Ou, de outra forma, o papel do representante requereria que ele exercitasse a deliberação em dois níveis. O primeiro deles seria com os seus próprios eleitores, a partir do qual formaria suas posições através do debate com os cidadãos, podendo eventualmente tentar persuadir estes de suas posições ou vice-versa. E em segundo lugar, realizaria o debate com seus colegas representantes, tentando convencer ou podendo ser convencido, estando informado acerca das posições dos seus representados e mantendo-se responsivo a estes mesmo que fosse para justificar suas mudanças de posição no debate institucional. Esse modelo de *accountability*, como pode ser percebido, foi recuperado por Urbinati, podendo ser reconhecido como as duas faces da representação: uma voltada para o parlamento e outra para a sociedade.

De qualquer maneira, a linha que separa os dois pólos apresentados por Phillips seria tênue, o que ajudaria a entender as dificuldades da autora em pensar uma saída para este dilema. Seja pelos requisitos da deliberação, seja pela distância criada pelas eleições e inerente à ela, os representantes certamente terão autonomia, não importando o tipo de controle que se faça. Mas isso não significa que, por se constatar a inexorável independência do representante frente ao representado, os mecanismos de *accountability* devam ser deixados de lado, pois eles são responsáveis pela manutenção da qualidade da representação, bem como da relação estabelecida entre representantes e representados.

Os dois pólos, apesar de terem sido apresentados na aparência como mutuamente excludentes, seriam na realidade complementares, principalmente no sentido em que abarcariam a discussão acerca da representação descritiva. Esta atuaria como mais uma forma de garantir que, mesmo minimamente, seus pontos de vista estariam incluídos no debate público. O desafio é conceber em que graus a autonomia e o controle deveriam se combinar. Mais do que isso, seria necessário se refletir se a combinação destes graus deveria ser fixa, independentemente do contexto de tomada de decisões. Ou seja, talvez a saída para este suposto dilema, estaria na sensibilidade de ambos os lados – tanto representantes quanto representados – em perceber em quais momentos seria interessante que o representante tivesse maior autonomia em quais seria necessário que houvesse a presença mais intensa da população. Como exemplos, citaríamos a situação quando estão envolvidos numa decisão aspectos relativos à dinâmica do parlamento e sobre a qual o representante tem mais conhecimento (por lidar com ela diretamente em seu cotidiano) ou então quando seria importante que os cidadãos se fizessem recebidos pelos representantes até mesmo como uma forma de agregar legitimidade às posições assumidas pelo representante no parlamento.

Enfim, autonomia e controle seriam como pólos de um gradiente que se moveria de maneira contingencial, tendo em vista o objetivo ulterior de promover a inclusão das minorias. Não ocorreriam separadamente, mas envolveriam uma relação dialógica entre os parlamentares e constituintes, tal qual aquela que defendem Young (2002; 2006), Williams (1998) e Urbinati (2006a; 2006b).

Em linhas gerais então, pode-se dizer que apesar da dificuldade de se promover uma representação verdadeiramente inclusiva dentro de um sistema de governo com moldes liberais, alguns esforços têm sido feitos nesse sentido. Apesar das críticas à representação descritiva e que são frequentemente relativas ao suposto distanciamento do representante em relação ao representado, a busca de outras formas para se garantir a presença das minorias nos espaços de deliberação pública tem sido alvo de muitos daqueles esforços.

Além disso, uma das chaves para a compreensão da eficácia dos mecanismos de inclusão assim como o próprio desafio da inclusão política pode estar numa outra abordagem da questão. Uma dessas abordagens alternativas pode ser a de se tentar discutir a relação das

minorias com o Estado, tanto com o Executivo como com o Legislativo em termos de graus de inclusão e não apenas buscar respostas dicotômicas que afirmam ou negam a utilidade de alguns mecanismos de inclusão sem analisar nelas os aspectos que favorecem a absorção das demandas dos grupos marginalizados pelo Estado e aqueles que desfavorecem. Nesse tipo de abordagem é possível pensar em maneiras de se combinar os arranjos institucionais liberais com características da sociedade civil de cada país, elaborando experiências de inclusão que se adaptem tanto aos princípios liberais como ao contexto sócio-cultural onde o mecanismo será implementado.

De qualquer forma, apesar da centralidade das experiências aqui apresentadas, tem sido cada vez mais constante a contestação de que a garantia da presença destes indivíduos resolveria o problema do caráter exclusivo do modelo liberal. Isto, por outro lado, só seria resolvido se a representação descritiva se aliasse a mecanismos de prestação de contas e responsividade, e, portanto, estivesse se conduzindo através de uma relação dialógica entre representados e representantes. Mesmo que seja de difícil execução há algumas tentativas de se constituir esses espaços de deliberação entre legisladores e eleitores, como iniciativas no Canadá de promoção de encontros entre políticos e cidadãos que têm sido realizadas há algum tempo, como exemplifica Williams (1998).

Pode-se pensar também na constituição de espaços dentro do parlamento que possam servir de interface com a sociedade civil e esse é o objetivo do capítulo que se segue. Nele discutiremos a potencialidade de grupos organizados de minorias dentro do espaço do parlamento em colaborar para o incremento da representação de minorias historicamente marginalizadas no Brasil e as possíveis implicações do estudo destes casos para o tema da representação de minorias nos parlamentos em geral. Um exemplo disso são os grupos organizados de parlamentares no Congresso Nacional Brasileiro. Sob a alcunha de Frentes ou Bancadas Parlamentares, os parlamentares se utilizam da estratégia da atuação em conjunto para buscar a inclusão de demandas dos mais variados setores da sociedade na agenda do parlamento. Com o objetivo de discutir se seria possível pensar na presença desses grupos como um mecanismo de inclusão de minorias é que nos lançamos a uma pesquisa acerca das atividades de organizações que tem o compromisso com a inclusão de alguns grupos minoritários brasileiros. E assim discutimos e as facilidades e obstáculos que se apresentam a eles nessas atividades.

3. Experiências do sul: os mecanismos de inclusão na América Latina

Superar o modelo liberal de representação não é tarefa fácil. Pesquisadores como Mota (2009) que vêm discutindo a atribuição de direitos coletivos⁵⁰ de minorias em países da América Latina, apesar de apontar para as possibilidades de se romper com alguns paradigmas da representação política – como a própria atribuição de direitos coletivos – acabam chegando à conclusão que a estrutura liberal, mesmo que desafiada, ainda permanece intacta em seu cerne. Cabe então a tarefa de se pensar em formas de adaptar as instituições liberais para que estas se transformem em instituições representativas mais justas e igualitárias, seja através da eleição de representantes, seja através da intensificação de mecanismos de *accountability*.

Dentre os mecanismos mais usados para promover a representação especial de grupos minoritários na América do Sul, as cotas nas listas partidárias e a reserva de assentos tem sido os mecanismos preferidos pelos governos dos países que adotam essas medidas. No entanto os resultados referentes ao aumento da representação desses grupos têm variado. A reserva de assentos tem sido menos utilizada, mas são adotadas na Colômbia, na Venezuela e recentemente na Bolívia e nessas experiências se destinam a minorias étnicas destes países.

Nos dois primeiros países, onde a reserva de assentos é utilizada, as populações beneficiadas são formadas por indígenas e negros. Na Colômbia, dois assentos foram reservados para indígenas no Senado. A Câmara dos Deputados deste país ainda reserva cinco assentos para representantes originários da população indígena, negra e para colombianos que vivem em outros países⁵¹. Na Venezuela, em 1999, três assentos indígenas foram reservados na Assembléia Nacional Venezuelana. Além disso, no âmbito municipal e estadual foram reservados assentos nos legislativos de regiões onde se concentram a população indígena do país. Segundo Van Cott (2005), essas medidas foram bem sucedidas na inclusão de indígenas não só para as cadeiras que lhes são reservadas, que já são uma garantia de eleição. Mas

⁵⁰ Esses direitos tem se concentrado principalmente na concessão do direito à terra. Entre os países que o fazem podemos citar: Panamá em 1971; Nicarágua em 1986; Brasil em 1988; Colômbia em 1991; México em 1992 e 2001; Guatemala, El Salvador e Paraguai em 1992; Peru e Chile em 1993; Equador em 1994 e 1998; Argentina e Bolívia em 1994; Venezuela em 1999. Estes países têm assegurado o direito indígena às terras onde vivem. Há também o reconhecimento de comunidades quilombolas no Brasil, a partir da constituição de 1988 (Mota, 2008).

⁵¹ VAN COTT, 2005.

também colaboraram para trazer mais representantes, seja para o parlamento seja para outros cargos, inclusive no Executivo. Dessa forma, os grupos marginalizados souberam utilizar os recursos disponíveis ao estarem nos cargos de representação para expandir a participação para além do número mínimo definido por lei. Por fim, a Bolívia, apesar de ter atribuído esses direitos especiais de representação para indígenas, ainda não realizou eleições desde a mudança na Carta Constitucional que promoveu a concessão destes direitos.

Com relação às cotas, elas têm sido utilizadas majoritariamente para garantir a inclusão de mulheres nos parlamentos nacionais. Levando-se em conta que os resultados obtidos com esse mecanismo não são imediatos como a reserva de assentos, já que os grupos contemplados ainda devem superar a disputa eleitoral para assegurar sua presença no parlamento, somente na Câmara dos Deputados da Argentina e no Senado do Paraguai, o aumento da presença das mulheres chegou perto da porcentagem especificada pelas cotas nas listas partidárias. Já nas Câmaras de Deputados de países como Bolívia, Brasil, Panamá Paraguai, assim como nos Senados da Bolívia e da Venezuela, as cotas proporcionaram pouco incremento na eleição de mulheres⁵².

As razões para as disparidades na efetividade desses mecanismos se referem a vários motivos. Por um lado no que diz respeito às regras eleitorais, se destaca o tipo de lista utilizada nas eleições proporcionais como uma variável central na definição do sucesso ou não de um sistema de cotas. Na maioria destes países a utilização de cotas eleitorais em sistemas de lista fechada⁵³ leva a resultados diferentes daqueles onde a lista aberta foi adotada. Em geral, os sistemas de listas fechadas apresentam maior sucesso na inclusão de representantes de minorias no parlamento, esse é o caso da Argentina, por exemplo⁵⁴. De outro lado, a cultura política e a participação dos movimentos sociais na luta pela inclusão e pela garantia dos seus direitos políticos é uma variável fundamental para a inclusão de mulheres em países como o Peru, que apesar de apresentar lista aberta para as eleições proporcionais, apresenta uma porcentagem de eleição de mulheres próxima à determinada pela lei eleitoral⁵⁵.

⁵² HTUN, 2001.

⁵³ Como já foi mencionado, as listas partidárias podem ser abertas, ou seja, os partidos apenas apresentam uma lista com todos os seus candidatos. Ou pode ser fechada e nesses casos o partido controla o posicionamento dos seus candidatos na sua lista e o eleitor vota no partido e não em cada candidato individualmente como no caso da lista aberta.

⁵⁴ HTUN, 2001.

⁵⁵ Assim como discutem MATOS, CYPRIANO & BRITO (2007).

O Brasil, além de contar com um sistema de representação de lista aberta, apresenta outras características que fazem da representação de mulheres uma das piores da América Latina, mesmo contando com o mecanismo das cotas. Entre essas características podemos citar a ausência de punição para os partidos que não cumprem as cotas e o aumento no número máximo de candidaturas feito concomitantemente com a aprovação da lei de cotas em 1995⁵⁶. Através da análise de votações nas eleições proporcionais de 1994, 1998, 2002 e 2006, Cypriano (2006) conclui que a adoção das cotas resulta num aumento irrisório não só de mulheres eleitas como da votação em mulheres candidatas em geral. Matos (2008; 2009b) conclui que há uma série de barreiras tanto institucionais como culturais que fazem com que não só as cotas não tenham efeito como mantêm as legisladoras eleitas à margem dos principais debates realizados no Congresso Nacional. Essas barreiras vão desde a baixa ambição política das mulheres até as regras institucionais, algumas delas já citadas aqui.

Afora o sistema de cotas nas listas partidárias para as mulheres, o Brasil não possui nenhum outro mecanismo de representação especial de grupos. Com relação à inclusão política de uma forma em geral e ao reconhecimento de direitos específicos de grupos, se destacam as tentativas de criar espaços de articulação entre a sociedade civil e Estado, fundamentalmente o Executivo, como os já conhecidos conselhos e conferências. Além deles temos a iniciativa recente de criação de secretarias especiais de promoção de políticas voltadas para as mulheres e os negros e coordenadorias nacionais, estaduais e municipais com o objetivo de discutir também no âmbito do Executivo as questões relativas a grupos minoritários, formulando e propondo políticas especiais para estas minorias. Com relação à promoção de direitos de grupos, se destaca ainda a promoção de direitos de posse da terra para quilombolas e indígenas. No entanto, mesmo sendo previstos pela Constituição de 1988 ainda são frutos de muitas contestações judiciais.

O parlamento brasileiro, no entanto, ainda se mostra pouco poroso à inserção de determinados grupos da sociedade civil, em especial os grupos marginalizados. Apesar de contar com iniciativas de promoção de seminários, audiências públicas e a existência de comissões de legislação participativa, na qual atores societários podem propor projetos de lei ao Congresso Nacional, os espaços institucionais de articulação entre legisladores e sociedade

⁵⁶ Nesse ano houve o aumento do número máximo de candidaturas em 20% a que um partido tem direito. Esse número coincide com a porcentagem destinada às cotas para as mulheres aprovada no mesmo período.

civil, ainda são poucos, sendo que na maioria deles a presença das minorias tem caráter basicamente consultivo, como acontece no caso das audiências públicas e seminários.

Todavia, como já foi dito, existem grupos organizados de deputados/as e senadores/as no parlamento que tem como objetivo promover a inclusão das reivindicações de setores da sociedade os mais variados assim como as de minorias que, como será aventado no próximo capítulo, podem vir a funcionar como uma alternativa a ausência desses espaços de contato entre cidadãos e parlamentares, principalmente aqueles originados destes grupos marginalizados. Existem registros da existência destes grupos parlamentares desde a década de 50. No entanto, a partir da abertura da Assembléia Nacional Constituinte, estes passaram a ser mais freqüentes. Inicialmente denominados de Bancadas ganham mais tarde também a alcunha de Frentes Parlamentares. Eles se caracterizam pela reunião de congressistas dos mais variados partidos e abarcam temas também os mais diversos.

Considerando que neste trabalho discutiremos o efeito da atuação das Frentes e Bancadas como formas de promover a inclusão de minorias, nos focaremos na análise de organizações suprapartidárias que tem como característica a defesa das demandas destas minorias. Assim discutiremos no próximo capítulo as características destas frentes, sua atuação e os aspectos relacionados a ela que impactariam ou não numa presença mais ativa dos agrupamentos sociais marginalizados na arena política e social.

CAPÍTULO 3

As dinâmicas da inclusão/exclusão política: As bancadas temáticas do Congresso Nacional como estratégia para inclusão de minorias

Como foi visto, o debate acerca de exclusão/inclusão dos grupos foi alvo de várias controvérsias, tanto apontando os limites à uma democracia inclusiva, quanto aqueles que trazem como contribuição alternativas que pudessem, mesmo dentro do modelo liberal de democracia, alcançar uma maior inclusão política dos grupos. Esse é o caso das cotas nas listas partidárias para a eleição de mulheres no Brasil, a reserva de assentos para minorias étnicas em alguns países ou a atribuição de direitos específicos de auto-governo e poliétnicos como os apresentados por Kymlicka (1996). Nesse trabalho será discutida a possibilidade de que certas organizações de minorias dentro dos espaços, especificamente dos Legislativos, favoreçam a inclusão de temas relevantes para elas na agenda daquelas instituições. Se este for o caso, discute-se se tais mecanismos poderiam vir a ser mais uma estratégia dentre aquelas já apresentadas pela literatura que colaborariam para promover uma democracia mais igualitária e uma sociedade mais justa.

Alguns autores e autoras como Htun (2003; 2003b), defendem a importância da presença de organizações de minorias nos parlamentos como uma forma de se aumentarem as chances de que haja maior sucesso na apresentação e na aprovação de proposições legislativas nesse espaço. Ao analisar a participação política de mulheres no Brasil e na América Latina, a autora defende que sua atuação, aliada à pressão externa das organizações da sociedade civil, foram responsáveis pela aprovação de várias iniciativas de interesse das mulheres. Como resultado de seus estudos acerca da atuação das mulheres nos parlamentos nacionais da América Latina:

“[...] multipartisan coalitions of women politicians were responsible for some major policy changes in the 1990s, and that these coalitions formed in countries with large and small numbers of women in politics... This suggests that those interested in promoting the substantive representation of women’s interests should turn, not to quota laws, but to strengthening women’s caucuses in legislatures and institutionalizing linkages between politicians and feminist interest groups. It is not a question of numbers but rather women’s degree of organization that helps produce feminist-oriented policy outcomes.”⁵⁷

Essa constatação seria parecida com aquela feita por Thomas & Welch (2001) sobre o contexto norte-americano, segundo as quais, nos parlamentos onde há relatos de encontros frequentes entre as legisladoras, a tendência é que haja maior promoção de iniciativas e projetos de lei que protejam, especificamente, os direitos das mulheres. Mais do que isso, ao investigarem comparadamente os parlamentos estaduais de 12 estados americanos, as autoras

⁵⁷ HTUN, 2003: p. 11.

chegaram à conclusão de que nas legislaturas onde há comitês ou organizações de mulheres, estas têm apresentado e tido maior sucesso na aprovação de proposições relacionadas aos direitos das mulheres, independentemente do número de parlamentares eleitas em cada uma delas.

Young (2006), num argumento de caráter normativo, afirma que quando se trata da representação de grupos, a existência de comitês de mulheres seria uma forma de garantir que as diferenças presentes dentro do grupo possam ser debatidas e que as mais diversas situações sociais sejam discutidas sob a ótica das diversas experiências que compõem o conjunto de indivíduos, por sua vez, identificados a uma determinada perspectiva social. Nesse sentido, a existência de uma organização legislativa com este caráter seria muito mais efetiva do que a atuação individual de um único parlamentar.

Para discutir essa estratégia de atuação de minorias trazemos para a análise a atuação de algumas Bancadas ou Frente Parlamentares específicas no Congresso Nacional brasileiro. Através da participação destes grupos discutiremos as vantagens que estes trazem (ou não) para tais minorias, assim como procuraremos identificar as dificuldades encontradas por elas em terem suas demandas atendidas pelo parlamento brasileiro. Em poucas palavras, a pesquisa se focou na seguinte pergunta central a este estudo: *as bancadas/frentes parlamentares de grupos identitários minoritários incluem as demandas desses grupos na agenda do Congresso?*

Nesse capítulo, portanto, falaremos na inclusão das demandas dos grupos no parlamento brasileiro, entendendo o conceito de inclusão a partir de uma perspectiva multidimensional (e não monista): como um conjunto de possíveis conquistas proporcionadas pelas bancadas, como a proposição e a aprovação de projetos de lei, emendas e outras iniciativas legislativas, a promoção de debates seja pela realização de audiências públicas, seminários, entre outros eventos que levem para dentro daquele espaço os problemas (e também as possíveis soluções) que afetam a estas parcelas significativas da população. Parcelas estas que apresentam grandes dificuldades, como sabemos, em conseguir se eleger

para os cargos públicos, tanto no parlamento como em outras instâncias de representação, padecendo, portanto, de uma ausência que é tanto física/presencial quanto de suas idéias⁵⁸.

No entanto, é preciso dizer também que as dinâmicas referidas à inclusão de minorias no âmbito das instituições políticas é igualmente complexa e como tal deve ser abordada. Não é mais possível se buscar respostas dicotômicas entre sim ou não para tais demandas e questionamentos, pois este tipo de resposta leva, de forma continuada e perversa, a uma redução que ignora variáveis e experiências importantes acerca do problema a ser escrutinado⁵⁹. Dizer, simplesmente, que há inclusão pela simples presença física destes atores é ignorar os limites impostos por um sistema político que reiteradamente reproduz e mantém as mesmas desigualdades que já estão presentes na sociedade. De forma paradoxal, ao mesmo tempo dizer que não haveria a inclusão seria deixar de lado o esforço de diversos atores: tanto os que atuam de dentro do espaço institucional (como funcionários das diversas esferas do poder público, juízes, deputadas/os, assessores/as, entre outros), quanto os que atuam “de fora” (como os representantes de ONG’s, de movimentos sociais e de outros atores da sociedade civil). Esforço esse que garantiu avanços importantes no que diz respeito aos direitos de vários grupos considerados como minorias culturais⁶⁰.

As respostas a serem dadas a partir deste estudo devem, sem dúvidas, levar em conta uma miríade de fatores e determinantes que não se esgotam numa resposta unívoca. São estas cadeias de multideterminações que exploraremos a seguir. Neste capítulo serão, então, apresentadas as três bancadas e as frentes parlamentares inseridas neste estudo, o desenho da pesquisa realizada e os elementos analíticos utilizados para se reconstituir a relação entre representantes e representados de tais minorias e a relação entre estes e as respectivas bancadas. O nosso objetivo primordial é o de se analisar os motivos que favorecem (ou não) a atuação bem sucedida de deputados/as, senadores/as e bancadas em fazer com que as demandas dos grupos em questão, a saber: as mulheres, o segmento LGBT e a população negra, sejam atendidas.

⁵⁸ Usando aqui as expressões de Phillips, segundo as quais a presença estaria relacionada à representação descritiva das minorias e as idéias estariam ligadas à representação substantiva, ou em outras palavras a inclusão de fato das demandas dos grupos marginalizados no debate institucional.

⁵⁹ Tal como já foi lembrado nas discussões realizadas por Young (1997) e MATOS, 2009a.

⁶⁰ Minorias culturais aqui entendidas como grupos que apesar de corresponderem a amplas parcelas da população tem status desigual e de subordinação na sociedade. Nesse sentido, o adjetivo cultural nesse texto segue a conceituação explorada por ALVAREZ *et al*, 2000.

Neste capítulo, serão apresentadas diversas nuances do fenômeno da formação das bancadas e frentes parlamentares suprapartidárias que atuam, nos dias de hoje, no Congresso Nacional Brasileiro. Dentre estes grupos três terão atenção especial: a Bancada Feminina, a Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT e a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial. Neste processo, lançamos mão da análise de entrevistas realizadas com alguns dos atores que participam da atuação desses grupos, bem como recorreremos à análise de dados de fontes secundárias para, ao fim, apontar um conjunto de fatores que interferem no potencial e nas possibilidades efetivas de se realizar a inclusão política através das frentes e das bancadas. A partir das informações coletadas e apresentadas, podemos elencar, portanto quatro fatores principais envolvidos na articulação destes/as congressistas que seriam: (a) a representação descritiva dos grupos e os custos eleitorais envolvidos na atuação parlamentar; (b) o envolvimento dos movimentos sociais no processo legislativo e a relação destes com os/as parlamentares e as frentes e bancada; (c) as percepções estigmatizadas acerca destes grupos, apresentadas em nosso estudo de caso tanto por entrevistados oriundos da própria sociedade, quanto dos/as parlamentares, e, por fim; (d) as vantagens da atuação em conjunto no âmbito do Congresso Nacional no que diz respeito às reivindicações por direitos para estes segmentos da sociedade. Ao final, a guisa de conclusão, será debatido como a interação entre estes quatro fatores poderia nos ajudar a entender as dinâmicas de inclusão/exclusão de minorias no espaço da política brasileira, especialmente do espaço parlamentar.

1. As bancadas temáticas do Congresso Nacional

As bancadas temáticas no Congresso Nacional são organizações suprapartidárias que atuam como grupos de pressão e/ou de articulação de demandas comuns entre deputados/as e senadores/as dentro do parlamento brasileiro. A idéia que subjaz à organização destes grupos é a de que a união de forças em favor de determinadas propostas, reivindicações e pleitos, oriundos de determinados setores da sociedade, pode ser um instrumento eficaz para o alcance destes objetivos⁶¹. Estes grupos têm crescido em tamanho, em quantidade e em visibilidade, mas têm tido mais atenção da mídia, por exemplo, do que propriamente da academia. Este,

⁶¹ DIAP, 2006.

certamente, é um dos motivos da existência de poucos trabalhos que tratam com maior rigor da atuação destas organizações no interior do parlamento brasileiro.

O surgimento deste fenômeno data do período democrático da história política brasileira ocorrido entre os anos de 1945 e 1964, principalmente durante o governo João Goulart, com a atuação da Frente Parlamentar Nacionalista⁶². Após o período da ditadura militar tais articulações ressurgem durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, em 1986. Logo no início de seus trabalhos é que podem ser encontrados novos grupos de parlamentares como: o “Centrão”, o principal protagonista das articulações entre os congressistas naquele momento, a Bancada Feminina e também a Bancada Evangélica, que se tornaram, juntamente com a Bancada Ruralista, os mais antigos e consolidados grupos de interesse do parlamento nacional no Brasil. Um bom exemplo de como estes grupos se articularam, efetivamente, naquele momento se encontra na atuação da Bancada Evangélica. Esta surge do interesse comum de alguns parlamentares, oriundos de várias denominações religiosas evangélicas, que se uniram para zelar pela presença “da moral e dos bons costumes” na Constituição, como afirmado por Pierucci (1989). Para tal seria necessário que temas como a regulamentação do casamento entre homossexuais, fosse ou excluído ou “devidamente tratado” na legislação do país. Com este objetivo, vários acordos políticos foram encetados, de forma a garantir a “vitória”, ou a preponderância dos interesses, do grupo nos temas relativamente polêmicos e que eram motivos de mobilização. Daí em diante a Bancada conquistou cada vez mais espaço, até que em 2003 passou a se autodenominar Frente Parlamentar Evangélica, passando de aproximadamente 30 deputados para 60 congressistas, dentre eles, 3 senadores.

A Bancada Ruralista tem alcançado um enorme “sucesso” na atuação coordenada em defesa dos interesses dos produtores rurais, desde o momento da Constituinte. Surgida inicialmente como uma forma de luta contra os projetos existentes de reforma agrária, não faltam exemplos de casos em que a bancada foi fundamental na manutenção de iniciativas que valorizavam os interesses de deputados/as e senadores/as que, em sua maioria, não só

⁶² A Frente Parlamentar Nacionalista era uma organização suprapartidária criada em 1956 no Congresso Nacional. Funcionava como um grupo de pressão que condenava o imperialismo em geral e a ação do capital estrangeiro em particular, e reivindicava a regulamentação da remessa de lucros para o exterior e o controle estatal sobre a exploração dos recursos naturais básicos. Acabou sendo extinta em abril de 1964, em função da cassação da maioria de seus membros pelo regime militar recém-implantado. A atuação da frente é discutida por DELGADO, 2003; 1994.

representam os interesses de ruralistas, como eram, eles próprios, grandes produtores rurais. O perdão de dívidas dos impostos agrários é um pleito constante de tais deputados e senadores. Nos anos de 1995 e 1998 conseguiram, com suas negociações, créditos, perdões e renegociação de muitas dívidas. Recentemente, em junho de 2005, demonstraram sua força ao atrasar, por quatro meses, a votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano seguinte, numa tentativa de evitar o veto do Presidente a um projeto de lei que daria 25 anos de prazo para os produtores rurais quitarem dívidas com os bancos, vencidas no fim de 2004⁶³. Todos os Presidentes têm cedido, em algum grau, às pressões deste grupo, segundo Sena (2007).

No início da 53ª Legislatura, a bancada somava 104 deputados/as e 7 senadores/as⁶⁴. Apesar de terem perdido força, pela não reeleição de grandes lideranças da área, ainda permanecem como a mais exitosa de todas as bancadas em termos de sua pressão e visibilidade. Para isso têm usado novas “estratégias de *marketing*” como forma de pressão, entre elas o uso de manifestações públicas em Brasília, “em que, para chamar a atenção da televisão, entopem a Esplanada dos Ministérios de tratores e caminhões”⁶⁵. Além do *marketing*, por vezes, têm abarcado algumas demandas dos pequenos produtores rurais e da agricultura familiar como forma de ganhar maior legitimidade, sem, no entanto, a garantia que esses interesses se tornaram parte importante de sua agenda de reivindicações.

Mas estas bancadas não são as únicas bancadas existentes no parlamento. Desde a Constituinte há o registro oficial da participação de mais de 100 bancadas no Congresso⁶⁶, que além dos temas já citados, tratavam e tratam também de: habitação, agricultura familiar, infraestrutura, trânsito, radiodifusão, entre vários outros assuntos e temáticas. O movimento informal de união destes grupos foi regulamentado a partir da 52ª Legislatura (2003-2007), a partir do Ato da Mesa Diretora Nº 69 de 10 de Novembro de 2005. A partir deste Ato as bancadas foram, finalmente, reconhecidas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Com essa mudança passou-se a utilizar do nome de Frentes Parlamentares para as

⁶³ FREITAS, 2006; SENA, 2007.

⁶⁴ Dados apresentados em DIAP, 2007. O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar considera pertencente a bancada ruralista todos os parlamentares que ou são grandes proprietários rurais e do agronegócio, ou que assumam publicamente, seja em pronunciamentos em plenário ou na mídia, a defesa deste setor.

⁶⁵ FREITAS, 2006.

⁶⁶ Dados apresentados em DIAP, 2007.

organizações suprapartidárias que cumprissem os requisitos definidos pelo Ato da referida Mesa. Na 53ª Legislatura (2007-2011) foram, então, registradas 90 Frentes Parlamentares⁶⁷.

Esta regulamentação, no entanto, ao contrário de gerar incentivo à formação das bancadas, foi redigida de forma a inibir o surgimento delas, já que definia que, para que sejam reconhecidas como Frentes Parlamentares, elas fossem devidamente publicadas no início de cada legislatura, sendo necessário que estivessem compostas por, no mínimo, um terço do parlamento (ou seja, à época: 198 congressistas), um número muito alto comparado à formação usual destas bancadas, quase sempre contando com menos de 100 congressistas. Como a regulamentação não impediu a existência das bancadas informais, muitas delas, como a Bancada Feminina preferiu não se tornar uma Frente Parlamentar, pelos motivos que trataremos mais adiante, permanecendo a mesma na informalidade. O que acontece em muitos casos, como o da Frente Parlamentar pela cidadania LGBT, é o fato de que os parlamentares dão apenas um apoio formal à Frente, ou apenas negociam o apoio formal de outros colegas, mesmo que estes não participem efetivamente da sua organização, de forma a garantir um número maior de deputados na composição da Frente e para dar maior visibilidade ao grupo. O que parece ser, inclusive, um dos motivos para que os parlamentares busquem o registro formal. Algumas bancadas, como a Evangélica, não apresentam o número mínimo de participantes, mas insistem a se auto-denominar Frente (mas ainda sim, não é registrada).

O Ato, além de tentar limitar a formação destas organizações, limitou também o apoio institucional da Câmara a estes grupos. Assim, o apoio da Câmara fica limitado à sessão de espaço físico para a realização de suas atividades, desde que estas não atrapalhem as atividades regulares da Casa Legislativa. Fica vedado, portanto, a cessão de funcionários e assessoria específicos para a Frente, o uso do Sistema de Consultoria da Câmara e outros recursos, como a emissão de passagens aéreas, a impressão de folhetos, de materiais informativos ou qualquer outra despesa que a Frente ou a Bancada tenha interesse em realizar no decurso de seus trabalhos. Apesar de não serem Frentes registradas, como foi dito, as bancadas informais não têm impedimentos efetivos à realização de suas reuniões e utilizam da mesma forma o espaço cedido para aquelas que se tornaram formais. A Bancada Feminina consegue, por exemplo, não só espaço físico, mas através de negociações com as lideranças

⁶⁷ Dados coletados em: <http://www.camara.gov.br/Internet/deputado/Frentes.asp>, referentes a Janeiro de 2007 até Dezembro de 2009. Na 52ª Legislatura foram registradas 113 Frentes Parlamentares.

da Casa, recentemente ganhou espaço no endereço eletrônico da Câmara⁶⁸, junto com outras Frentes Parlamentares. Para divulgação de seus trabalhos ou custeio de atividades como palestras e seminários, estas Bancadas e Frentes se utilizavam dos recursos dados para os mandatos individuais dos parlamentares – até a sua proibição em 2009⁶⁹ - ou através de negociações com as lideranças e com comissões afins para a realização de eventos de maior porte.

Mesmo com a existência de possíveis restrições à atuação destas organizações, o crescimento delas é considerável. Como se pode perceber pelo número de Frentes registradas pela Mesa e a estimativa de bancadas informais,⁷⁰ surgem cada vez mais grupos permanentes ou temporários. São tantos que é perceptível que a maioria dos deputados e senadores acaba participando de várias Frentes ao mesmo tempo e quase todos os deputados fazem parte delas. Dessa forma, se tornou uma prática corrente no Congresso a participação nestes grupos. Mas, apesar disso, a maioria das Frentes acaba contando com poucos participantes ativos, até porque, tendo em vista a quantidade de Frentes atuando no parlamento, muito dificilmente os deputados e senadores teriam condições de participar ativamente de todas aquelas a que estão filiados. A maioria acaba se utilizando da participação apenas como uma forma de trocar favores com seus colegas ou para tentar atrair atenção de setores da sociedade para seu mandato. Não só o crescimento numérico, mas também o espaço que conquistaram no Congresso e para a sociedade é notável.

Outro efeito interessante da regulamentação das frentes e da visibilidade que têm alcançado ao longo dos anos é que essas experiências têm se espalhado pelos legislativos estaduais e municipais. Inicialmente surgidas em grande parte com o apoio de parlamentares das frentes nacionais, cada vez mais são criadas frentes de iniciativa de parlamentares estaduais ou municipais que: ou se articulam às questões gerais ou se destinam a debater

⁶⁸ www.camara.gov.br/mulheres

⁶⁹ Todos os parlamentares e lideranças no Congresso têm uma cota específica de recursos diversos que podem utilizar durante o mandato. São recursos que vão desde a contratação de pessoal, compra de passagens, diárias, entre outros, até a impressão de materiais os mais diversos. Esse costume de utilizar cotas individuais, no entanto, foi proibido pela Câmara do Deputados, após ter sido o centro de denúncias feitas contra um antigo coordenador da Frente Parlamentar Evangélica que, acusado de ter utilizado sua cota de passagens aéreas para fins ilícitos, justificou o gasto dizendo que teria utilizado em eventos da frente parlamentar que presidia.

⁷⁰ Ver Anexo A. Algumas bancadas, como a dos bancos, não se afirmam oficialmente enquanto tal, mas são consideradas por analistas como umas das mais influentes (Freitas, 2006).

temas específicos das regiões ou municípios⁷¹. As Frentes nacionais se tornam, muitas vezes, um veículo de articulação entre as frentes regionais, fomentando e gerando o diálogo entre elas, o que por sua vez se torna um elemento a mais para legitimar a sua atuação no Congresso, aumentando-se os espaços de atuação dos grupos no sentido em que podem vir a influir nas legislações estaduais e municipais. São emblemáticos neste sentido os casos da Frente Parlamentar Evangélica ou a Frente Parlamentar de Defesa da Criança e do Adolescente que têm uma Rede Nacional de Frentes Parlamentares de Defesa da Criança e do Adolescente⁷².

Novos contextos como o do Referendo das Armas, em 2005, dão outras cores ao quadro democrático brasileiro, revelando o lugar estratégico que estes grupos ocupam quando se discutem temas que transversalizam as clivagens político-ideológicas e passam ao largo da agenda partidárias. Naquele momento, na arena legislativa, os grupos tanto a favor como contra a proibição da venda de armas de fogo, se reuniram em torno das duas frentes opostas, formando um diálogo intenso com a sociedade civil e com os públicos atentos⁷³, que viam nestas organizações uma referência e uma maneira de atuar de modo mais efetivo naquele processo.⁷⁴ Assim, assuntos inconciliáveis ou pequenos demais para os interesses e a agenda do partido, mas que mobilizam setores da sociedade, podem encontrar, nas bancadas e frentes, uma forma de canalizar a sua representação⁷⁵.

E é isso que elas têm feito. Com a multiplicação destes grupos no parlamento, tem se tornado uma demanda cada vez maior dos setores e movimentos da sociedade civil para a criação das frentes e bancadas. Os deputados e senadores, por sua vez, se utilizam cada vez mais delas para “agradar” parcelas do seu eleitorado e defender os interesses daqueles que ele acredita necessitar contar para que tenha sucesso eleitoral no momento da reeleição, por exemplo. Isso ajuda a explicar o sem número de temas que dão corpo às mais de 90

⁷¹ Exemplo interessante é a Frente Parlamentar em Defesa da Pampulha, frente criada no âmbito da Câmara de Vereadores de Belo Horizonte, Minas Gerais, e cujo objetivo é discutir os problemas que afetam a região da capital mineira que leva o mesmo nome.

⁷² <http://www.infanciaeparlamento.org.br/>.

⁷³ De maneira geral, segundo ARNOLD (1990), “públicos atentos” seriam aqueles constituídos por um conjunto de indivíduos que tem um grande interesse em determinados temas e na tramitação de certas legislações e que, por isso, buscariam, através da pressão e do acompanhamento parlamentar, ver suas respectivas demandas atendidas. Mais adiante falaremos mais detidamente sobre este aspecto.

⁷⁴ Para mais detalhes ver ANASTASIA *et ali*, 2006. As Frentes receberam financiamento público para a campanha e tempo de propaganda no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, recursos usualmente destinados aos partidos.

⁷⁵ DIAP, 2006.

organizações formais e informais que surgem a cada mês na Câmara e no Senado. Como os partidos parecem não mais se apresentarem como mediadores desses variados interesses, opiniões e perspectivas, elas acabam se tornando referências para a articulação entre congressistas, movimentos sociais, outros grupos da sociedade e até mesmo o Executivo, em suas mais variadas instâncias. Dedicados a temas específicos, que na maioria das vezes vão além das divisões partidárias, como foi dito, esses atores externos conseguem enxergar com mais facilidade, através da bancadas, os legisladores que têm maior sensibilidade e abertura para defender as demandas que lhes são caras. Poupam, assim, o trabalho de ter que angariar apoios e os esforços para criar articulações entre os parlamentares, no intuito de atender àquelas demandas.

Levando-se em conta o interesse em discutir as possibilidades de inclusão de grupos minoritários da sociedade através destas organizações, é que o foco da nossa pesquisa foi direcionado a um conjunto de Bancadas e Frentes teriam a característica de defender direitos de grupos subalternizados. Mais especificamente, para este estudo, foram selecionadas a Bancada Feminina, a Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT (FPDCGLBT) e a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial (FPDIR). Dentre as organizações caracterizadas por esta característica de se referirem a populações socialmente oprimidas, estes conjuntos foram selecionados pelo destaque na sua atuação no parlamento e pela centralidade que os movimentos sociais ligados a essas identidades alcançam na sociedade. São clivagens sociais importantes que remetem aos primeiros grupos surgidos no âmbito da fundação dos novos movimentos sociais apresentados anteriormente e representam casos paradigmáticos das lutas identitárias que surgiram nesse contexto no Brasil e no mundo. É sobre a experiência destas Bancadas e Frentes que falaremos adiante.

2. As dinâmicas da inclusão/exclusão política

A pesquisa que agora se apresenta, tem como objetivo, portanto, discutir as possibilidades de inclusão política que seriam proporcionadas pelas bancadas e frentes parlamentares apontadas acima. Para tal, lançamos mão da técnica das entrevistas semi-

estruturadas⁷⁶ e da análise de dados de fontes secundárias⁷⁷. A escolha destes métodos de coleta e de análise, eminentemente qualitativos se deve, entre outros fatores, pela ausência de um volume significativo de parlamentares e de ocorrências de iniciativas legislativas, tanto quanto de propostas aprovadas, que pudessem dar um panorama quantitativo preciso, generalizável e significativo acerca do comportamento político de tais grupos minoritários.

Assim também seria importante ressaltar, que pensar no sucesso da inclusão dos grupos apenas através e pela aprovação das proposições feitas pelos parlamentares não nos daria uma resposta satisfatória e seria uma abordagem limitada e insuficiente, visto o fato que, de maneira geral, o parlamento brasileiro pouco cumpre seu papel efetivamente como legislador⁷⁸. Isso se deve, principalmente, ao fato de que as regras institucionais em vigor conferem grande poder ao Executivo na definição da agenda de trabalho do Congresso Nacional, bem como nos resultados da produção legislativa⁷⁹. Dessa forma, a grande maioria das iniciativas que obtém sucesso em sua aprovação no Congresso Nacional é de origem do próprio Executivo, restando aos legisladores a iniciativa de menos de 20% da produção legislativa aprovada⁸⁰.

Por esses motivos, optou-se pelo uso das entrevistas semi-estruturadas, que foram realizadas com parlamentares e outros grupos que se relacionam diretamente com as bancadas acima citadas. Como já foi dito levando-se em conta a centralidade da luta dos grupos de mulheres, negros e do segmento LGBT na defesa de seus direitos é, também, que se optou pela análise dessas três organizações. O artifício do estudo dos três grupos visava ainda buscar, na comparação entre eles, os elementos que nos possibilitassem pensar a questão da inclusão como um gradiente, um *continuum*, gradativo e gradual, no qual, inclusive, as bancadas pudessem ocupar estágios/momentos diferenciados de inclusão. Ou, dito de outra forma, seria possível com esta estratégia metodológica identificar se cada uma delas poderia

⁷⁶ Cujos roteiros compõem o Anexo B presente ao final desta dissertação.

⁷⁷ Como documentos e materiais produzidos pelas frentes e bancada, notícias veiculadas em jornais e dados de tramitações e transcrições de pronunciamentos, audiências e outros eventos produzidos por órgãos especializados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁷⁸ AMORIM NETO & SANTOS, 2003.

⁷⁹ Segundo FIGUEIREDO & LIMONGI, (1999), a preponderância do Executivo junto ao Legislativo ocorreria por intermédio do controle da agenda deste. Este controle por sua vez é conquistado por meio do papel das lideranças partidárias governistas que centralizam a o poder de agenda no parlamento, pela solicitação de urgência para os projetos de seu interesse e pela edição de Medidas Provisórias. Assim, o Executivo é capaz de determinar tanto quais as propostas que serão analisadas pelo Congresso como também quando o serão.

⁸⁰ Segundo dados coletados por FIGUEIREDO & LIMONGI (1999) referentes à produção legislativa entre 1989 e 1998.

estar atuando de forma mais ou menos bem sucedida em sua tarefa de defender os direitos destes grupos, que hoje se encontram sub-representados na política institucional, como apresentado em capítulos anteriores nesta dissertação.

Portanto, para realizar a pesquisa, foram coletados os relatos de 12 atores, presentes tanto no Congresso, como em ONG's, movimentos sociais e nas Secretarias Especiais, criadas ao longo do governo Lula, e que têm apresentado intensa relação com tais Frentes e Bancada no Congresso. Foram realizadas então entrevistas com: três parlamentares; três representantes de organizações da sociedade civil; três representantes do Executivo, e três assessores/as parlamentares.

Quadro 1: Descrição das características do Grupo de Atores entrevistados no âmbito desta pesquisa

Grupo Minoritário	Organizações da Sociedade Civil	Bancada Temática (Deputados)	Assessoria Parlamentar	Executivo	Total
Mulheres	1	1	2	1	5
Negros	1	1*	0	2	4
Comunidade LGBT	1	1	1	---	3
Total	3	3	3	3	12

*A deputada entrevistada respondeu tanto acerca de sua participação na Bancada Feminina como na Frente em Defesa da Igualdade Racial.

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, pretendeu-se entrevistar um conjunto de atores ligados a cada uma das frentes estudadas. No caso dos parlamentares entrevistados, todos eram lideranças dos grupos em questão: ou foram ou são no momento atual os coordenadores de cada Frente, com exceção da Bancada Feminina⁸¹. Assim, temos uma liderança da FPDIR, uma da FPDCGLBT e uma representante da Bancada Feminina, que como membro ativo, tanto desta bancada como da FPDIR, nos relatou sobre a atuação de ambas. No que diz respeito à opção de se entrevistar também as assessorias parlamentares, tal escolha se justifica pelo fato de que, em um levantamento inicial acerca da dinâmica organizativa das Frentes e da Bancada aqui especificamente discutidas e exploradas, se pode constatar que essa assessoria (que pode ou não ser específica para estes grupos)⁸² tem o papel estratégico na condução dos trabalhos e daquelas atividades ligadas a esses conjuntos institucionais. Por fim, a seleção dos

⁸¹ Com cuja coordenadora não foi possível realizar a entrevista devido a restrições em sua agenda.

⁸² No caso da Bancada Feminina, durante a coordenação da deputada Sandra Rosado (PSB/RN), a Liderança do PSB cedia duas assessoras para trabalharem também com a bancada.

entrevistados oriundos de grupos organizados da sociedade civil, a exemplo dos movimentos sociais e do terceiro setor também seguiu o critério destes revelarem uma estreita relação com o parlamento. Com exceção dos grupos negros, há organizações sociais de mulheres/feministas e dos segmentos LGBT voltadas especificamente para o acompanhamento das atividades legislativas no Congresso Nacional e, foi com representantes destes segmentos que as entrevistas foram realizadas. No caso do movimento negro, optou-se por entrevistar um representante do Movimento Negro Unificado, um dos mais antigos e consolidados grupos de luta pelos direitos da população negra do Brasil.

Levando-se em conta a intensificação das disputas no Brasil ao longo da década de 80 e o contexto da redemocratização do país, podemos dizer que os movimentos sociais ligados à defesa dos direitos das mulheres, dos negros e dos segmentos inseridos na rubrica LGBT (comumente chamados de Comunidade LGBT⁸³) que hoje atuam na sociedade, começaram a formar seus contornos de demandas ao parlamento nesse momento histórico. No entanto, com exceção da Bancada Feminina, os grupos de defesa das perspectivas de negros e da comunidade LGBT surge apenas a partir de 2003, mais de 20 anos depois de aparecerem, de forma definitiva, entre os principais movimentos sociais do país. Uma das razões para o surgimento recente destes grupos em termos de suas demandas ao parlamento brasileiro está na criação de Secretarias Especiais e programas específicos no âmbito do Executivo nacional, que, certamente, vêm favorecendo e consolidando o debate acerca das urgências e necessidades da ação do Estado no sentido da promoção e garantia do direito destes grupos, com ênfase na promoção de políticas públicas específicas.

Neste contexto, surgiu a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), criada em janeiro de 2003, através da medida provisória publicada pelo governo Lula, para desenvolver ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, tendo como desafio a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas e o estabelecimento das condições necessárias para a sua plena cidadania. Da mesma forma, foi criada também em janeiro de 2003 a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR/PR). O objetivo desta Secretaria, como o próprio nome já diz, é o de estabelecer

⁸³ A sigla GLBT foi recentemente modificada para LGBT, pelos movimentos que integram essa parcela da sociedade. A mudança surgiu como demanda das ativistas lésbicas, com o intuito de dar maior visibilidade às demandas destas mulheres que sofrem uma dupla dominação por serem mulheres e homossexuais. No entanto, a Frente Parlamentar manteve a antiga sigla. Nesse trabalho, no entanto ao falar do movimento e dos indivíduos que fazem parte desse grupo identitário na sociedade.

iniciativas que incidam contra as desigualdades raciais no país e resgatem dimensões de cidadania para este segmento da população. Ambas as Secretarias Especiais têm status de Ministério e têm como principal característica a busca e a promoção de ações e políticas públicas para tais populações específicas, dentro de todos os Ministérios e órgãos do Governo Federal que possam, em suas especialidades setoriais, atender a esses indivíduos.

O segmento LGBT, apesar de não contar com uma Secretaria Especial, passou a contar, em 2004, com o Programa Brasil Sem Homofobia, criado a partir de uma série de discussões entre o Governo Federal e a sociedade civil organizada, com o intuito de promover a cidadania e os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas. O Programa ficou então sediado na Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), que é, ainda hoje, o órgão responsável por coordenar as diversas ações desenvolvidas para atingir os objetivos do Programa em questão. São ações de capacitação e desenvolvimento, apoio a projetos de governos estaduais, municipais e organizações não-governamentais e implantação de Centros de Referência para combate à homofobia em todo o país. O Programa Brasil Sem Homofobia pode ser considerado a primeira grande ação do Executivo Federal diretamente vinculado à garantia dos direitos das minorias sexuais no país. Recentemente, em 2009, no entanto, atendendo a uma forte demanda dos movimentos ligados a essas causas, o Programa foi transformado em uma Coordenadoria Nacional LGBT, ainda no âmbito da SEDH, como forma de garantir o espaço institucional permanente dentro do governo e abrir o diálogo para a criação de uma possível Secretaria Especial no futuro.

É preciso dizer, no entanto, que estes avanços institucionais no âmbito do Poder Executivo Federal estão direta e intrinsecamente ligados ao contexto político em que o Executivo está nas mãos do Partido dos Trabalhadores (PT). O PT esteve historicamente ligado às lutas dos movimentos sociais no Brasil, numa trajetória diferenciada da maioria dos partidos nacionais. Por isso, existe um compromisso, desde a posse do Presidente Lula em 2003, com a promoção de políticas públicas voltadas para estes movimentos (que, historicamente, foram responsáveis por formar as bases da militância do Partido) e que têm se desenvolvido ao longo destes quase oito anos de mandato. A postura do Executivo, favorável ao debate e à inclusão de ações para esses grupos são um dos principais motivadores para a criação das duas Frentes aqui estudadas. Ambas nascem no bojo das mudanças promovidas

pelo Executivo e têm encontrado, nas Secretarias, alguns dos principais incentivadores para suas atividades. Mesmo no que diz respeito à já existente Bancada Feminina, há um ânimo novo que se refletiu na aprovação, em 2006, por exemplo, da Lei Maria da Penha, de autoria da SPM/PR e que uniu as parlamentares no esforço de garantir sua aprovação, como poderá ser visto posteriormente nessa dissertação.

Além das Secretarias, a realização de Conferências Nacionais também de iniciativa do Executivo Federal é outra evidência de como o debate tem sido intensificado através das ações do governo federal⁸⁴. Essas realizações e os posicionamentos assumidos têm tido um impacto de legitimação para a atuação dessas minorias no parlamento, se tornando um dos aspectos mais importantes da atuação recente das Bancadas, contribuindo para sua inserção e sucesso no atendimento de algumas das demandas produzidas pela sociedade.

Levando-se em conta o contexto institucional do parlamento brasileiro, que como já mencionamos, dificulta a aprovação de iniciativas de autoria dos parlamentares e o incentivo dado pelo debate promovido pelo Executivo, a estratégia de atuação da Bancada e das Frentes tem se caracterizado pela busca por realizar ações que tragam, para dentro do Congresso, o debate que já é travado fora dele e que era rarefeito na ausência delas. “Na medida em que uma das atividades mais importantes da disputa política é a definição da agenda dos temas que merecem ser debatidos e normatizados por intermédio da produção legislativa”⁸⁵, esses grupos têm buscado, através da realização de eventos, audiências e seminários, chamar a atenção dos parlamentares para a necessidade da existência de um diálogo sistemático no parlamento e não só nos outros poderes, sendo este especialmente voltado para as questões relacionadas aos direitos de tais minorias. Com isso, esperava-se que percepções e preconceitos profundamente arraigados na sociedade e mesmo entre os deputados se arrefecessem e deixassem de ser mais um empecilho à aprovação de iniciativas voltadas a essas minorias.

⁸⁴ São elas a 1ª Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, promovido pela SEDH em 2008; a 1ª e a 2ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, promovidas em 2004 e 2007 pela SPM em parceria com o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM) e organizações da sociedade civil; e a 1ª e a 2ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, realizadas em 2005 e 2009 pela SEPPIR e pelo Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR).

⁸⁵ VOGUEL, 2005: p. 11.

Para isso, como é perceptível, tem contado com o apoio de tais órgãos do Executivo já citados e também com a articulação dos movimentos sociais para reivindicar junto às lideranças que determinados projetos entrem na pauta de discussão dos plenários e das comissões, destino de várias iniciativas que acabam de fora dessa agenda, devido ao fato de que a maioria dos parlamentares não vê tais temas como prioritários ou mesmo legítimos politicamente. Pelo que se vê, essas organizações têm sim se tornado um ponto estratégico de canalização e articulação das reivindicações dos atores da sociedade civil, bem como dos outros poderes, para o atendimento de demandas que passam pelo Poder Legislativo brasileiro, o poder que menos tem absorvido essas temáticas⁸⁶.

2.1. A Bancada Feminina

As mulheres, ao longo da história do país, sofreram e a ainda sofrem com a sub-representação política. Entre 1934 – ano quando foi garantido às mulheres o direito de se candidatarem a cargos eletivos – e 1982 foram eleitas 29 mulheres para o parlamento nacional, oscilando-se entre 1 e 4 mulheres, por legislatura⁸⁷. Com a redemocratização organizou-se a Assembléia Nacional Constituinte, cujas eleições foram um momento de grande importância para este grupo. Foram eleitas 26 mulheres, quase a mesma quantidade de mulheres eleitas em toda a história democrática brasileira. Vários fatores contribuíram para tal, mas um dos que mais nos chama atenção é a intensa mobilização dos movimentos de mulheres e feministas no início da década. Além do contexto da abertura política, o debate sobre os direitos das mulheres foi favorecido, entre outros fatores, pelo debate internacional fomentado pela ONU, exemplificado na definição da década da mulher, entre 1975-1985 e as várias Conferências Internacionais que foram realizadas como: a I Conferência Mundial Sobre

⁸⁶Uma discussão em específico que tem crescido bastante no âmbito da Ciência Política no Brasil diz respeito, portanto, ao papel que o Judiciário tem assumido como ator político importante na defesa de direitos coletivos e difusos da população, principalmente na figura do Ministério Público. Contando cada vez mais com a pressão dos grupos podemos afirmar que este seria mais um dos eixos relevantes da discussão sobre *soberania complexa* apresentada por Rosanvallon (2000), que, por sua vez, une a tradicional representação eleitoral a outras formas de participação e de representação não eleitoral. Para mais detalhes sobre o tema ver VIANNA & BURGOS, 2002.

⁸⁷ Com exceção de 1965 e 1982. Em 1965 as explicações para o relativo sucesso na eleição de mulheres pode ser encontrada em TABAK, 1983; AVELAR, 1989 e PRÁ, 1992. Em 1982 o resultado foi influenciado provavelmente pelo contexto do retorno do multipartidarismo, abolido nos anos autoritários anteriores, pelo processo de abertura democrática, pelo crescimento eminente da mobilização dos movimentos feministas e de mulheres e o aumento do eleitorado feminino (PINHEIRO, 2007).

a Mulher, em 1975 na Cidade do México (México), II Conferência Mundial Sobre a Mulher, em 1980 em Copenhague (Dinamarca) e a III Conferência Mundial Sobre a Mulher, 1985, em Nairóbi (Quênia).

Como resultado desses movimentos, foi criado em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), “órgão vinculado ao Ministério da Justiça, cuja missão era formular políticas públicas direcionadas às mulheres com os objetivos, entre outros, de eliminar as discriminações que atingiam a população feminina e contribuir para a construção da igualdade e da cidadania das mulheres”⁸⁸. Ao longo do processo da Constituinte, o CNDM teve papel fundamental no apoio às constituintes recém eleitas, bem como de incentivo à formação da Bancada Feminina. Por força da organização das feministas na sociedade civil e do momento histórico que unia tanto a maior quantidade de mulheres na Câmara dos Deputados em todos os tempos, quanto o momento especial da história do país, as Constituintes se sentiram imbuídas da responsabilidade de trabalhar em favor dos direitos das mulheres.

Pautadas pela tarefa de garantir que a nova Constituição garantisse maior igualdade entre os sexos, as deputadas se viram diante de um grande potencial para influenciar os destinos do país. Dessa forma, as 26 deputadas⁸⁹, se organizando sob a alcunha de “*lobby do batom*”, venceram inúmeras resistências e conseguiram ver aprovados vários direitos na Carta Constitucional. Dos direitos apresentados pelo CNDM na conhecida “*Carta aos Constituintes*”⁹⁰, foram incluídos artigos como o 5º, que garantiu que homens e *mulheres* fossem iguais em direitos e obrigações, o direito a creche, à licença paternidade, a extensão da licença maternidade, os direitos parciais das empregadas domésticas, entre outras conquistas de fôlego⁹¹.

⁸⁸ PINHEIRO, 2007.

⁸⁹ A primeira formação da Bancada Feminina não teve nenhuma senadora, pois para essa Assembléia não foram eleitas senadoras. Somente em 1990 foram eleitas 2 senadores, e a partir de então a Bancada passou a estar presente nas duas Casas Legislativas.

⁹⁰ A “Carta aos Constituintes” foi um documento escrito pelo CNDM em parceria com os movimentos feministas e as deputadas, onde reivindicavam vários direitos a serem atribuídos pela nova Constituição e que garantiriam uma sociedade mais justa e equânime para as mulheres.

⁹¹ PINHEIRO, 2007.

Após mais de 20 anos de existência, a Bancada conta hoje com 45 deputadas e 10 senadoras⁹². A sua estrutura interna consta apenas de uma Secretaria Executiva⁹³ responsável pela sua organização, e uma Coordenação que é substituída de tempos em tempos, mas sem que haja um prazo fixo para se cumprir um mandato. O coletivo realiza reuniões freqüentes entre as deputadas, entre elas e as lideranças de movimentos feministas e de mulheres e também com a Secretaria Especial de Política para as Mulheres, sobre as quais falaremos adiante. Já a filiação à bancada se difere fundamentalmente das outras bancadas aqui analisadas, como poderá ser visto. Enquanto a FPDCGLBT e a FPDIR são compostas por parlamentares que não necessariamente pertencem ao grupo social para o qual atuam, a Bancada Feminina é composta exclusivamente por mulheres. Esse tipo de exigência é reflexo de uma tensão presente no movimento feminista, que se refere às possibilidades de atuação dos homens no movimento feminista ou mesmo se insere no controverso debate a respeito de se seria possível falar num feminismo no masculino⁹⁴. Como historicamente o movimento tem aceitado apenas a presença marginal de homens, a forma de se encarar essa participação não é diferente quando se trata da Bancada, assim ela é formada apenas por deputadas e senadoras.

O motivo para a organização da bancada a partir deste critério fundamental, portanto, é o medo de que, também nesse espaço, os homens que já estão acostumados a ter a palavra e o protagonismo nas discussões políticas como um todo, acabem por tomar para si o lugar das mulheres no âmbito também desta articulação, deixando-as, mais uma vez, “de fora” ou atuando marginalmente numa organização que teria sido criada justamente para fortalecer a presença dessas mulheres e para garantir e fortalecer a presença delas no parlamento brasileiro (e não só para lutar por direitos especificamente femininos). Fica explícito, portanto, o motivo pelo qual a Bancada optou por permanecer na informalidade, já que para ser considerada uma Frente ela deveria ser composta por um terço do parlamento, número este que as mulheres nem chegam perto de alcançar.

⁹² Ver Anexo C.

⁹³ A executiva, até Dezembro de 2009, era composta pelas deputadas Alice Portugal (PCdoB/BA, coordenadora), Aline Corrêa (PP/SP), Fátima Pelaes (PMDB/AP), Gorete Pereira (PR/CE), Janete Pietá (PT/SP), Lídice Da Mata (PSB/BA), Sandra Rosado (PSB/RN) e Sueli Vidigal (PDT/ES).

⁹⁴ Uma exposição interessante sobre a posição do movimento feminista com relação à participação masculina no movimento pode ser encontrada em PEDRO, 2006.

Outra característica específica da Bancada Feminina é que se convencionou incluir nela todas as parlamentares eleitas para o Congresso, independentemente do desejo ou não das mesmas em defender os direitos das mulheres ou ter opiniões fortes acerca deles. Esse pertencimento “compulsório” ao grupo, no entanto, é responsável por atritos e até mesmo um deflagrador de condições de desarticulação da Bancada em vários assuntos e proposições que são encampadas por ela.

“...[a formação da bancada] não é uma coisa espontânea... Como é a bancada LGBT, qualquer deputada ou deputado que considera o tema relevante para o mandato dele, ele se articula em uma frente ou em uma bancada LGBT, ou numa frente ou em uma bancada de HIV/AIDS, ou de saúde, enfim por temas. Essa bancada é completamente diferente, por que... Basta ser do sexo feminino para estar nela, entendeu? Então esse é o limite. Então ela não tem um limite, um princípio ideológico, como tem a LGBT, ou a AIDS, ou o a Contra o Aborto, ou a favor de qualquer coisa, não é assim. Então já a constituição... Já torna ela diferente, por que bastou ser mulher, já está na bancada... Ela não é uma *bancada feminista*, embora tão engraçado... algumas pessoas se referem a bancada como feminista, mas ela não é, não é...”. (Representante da SPM)

“[As deputadas precisam] se unir mais... irem mais às reuniões, de brigarem mais pelo que elas querem (...), se unirem mais não importando o partido que seja. Elas têm que se unir mais mesmo. Tem que se fortalecer como mulheres, porque os problemas das mulheres são os mesmos, não existe partido.” (Assessora parlamentar ligada à bancada feminina)

Dessa forma, conforme fica explicitado pelas falas acima, há uma grande divisão dentro da Bancada no que se refere ao fato de as deputadas e senadoras serem (ou não) feministas ou terem o interesse de defender os direitos das mulheres na instância do parlamento. Assuntos caros ao movimento feminista, como a descriminalização do aborto, são bastante controversos dentro do grupo. A desarticulação da Bancada resultante destas diferenças tem conseqüências diretas sob a capacidade de inclusão de seus temas na agenda do Congresso, como discutiremos adiante. Esse aspecto também influi no fato de que não exista, de fato, uma agenda unificada da Bancada. Temas como a violência doméstica ou aposentadoria das donas de casa, além do processo de apresentação de emendas ao orçamento, são pontos comuns. No entanto, a maioria dos temas que hoje são caros ao movimento feminista, encontra posicionamentos diferentes de acordo com cada deputada.

Essa característica se reflete também nas estratégias utilizadas pela sociedade civil para o atendimento de suas demandas. Perguntadas sobre quem os movimentos, as ONG’s e a

própria SPM/PR procuram no parlamento, a resposta dada pelos entrevistados tem o mesmo tom:

“...[Por apresentarem esse tipo de filiação compulsória e heterogênea], nem sempre as mulheres todas vão nas reuniões, nem sempre elas estão unidas em tudo. A Lei Maria da Penha foi uma unanimidade, por que a questão da violência é unânime... Agora alguns temas, por exemplo, a questão do aborto, ela não une a bancada. Então o que que é a nossa articulação com a bancada? São os temas... Essa articulação se dá em temas que na verdade... possam ser trabalhados com todas, ou com a maioria delas... As vezes é o conjunto da bancada, e as vezes algumas deputadas, que pensem sem a bancada, mas que são afetas aos temas... Quando o tema... a gente sente, percebe, que é algum tema que é que vai envolver grande parte, que não é um tema partidário, aí fica... é muito mais fácil de procurar o coletivo...” (Representante da SPM)

Sabendo, portanto, que há essa diversidade de opiniões entre as parlamentares, as organizações que realizam *advocacy*⁹⁵ – como elas mesmas gostam de chamar o trabalho de acompanhamento e pressão sobre o Estado, e a Secretaria Nacional têm linhas de ações diferentes para cada tema a ser discutido. Quando há consenso sobre uma determinada legislação, como por exemplo, a Lei Maria da Penha, sobre a qual se falará mais adiante e citada pela entrevistada, a estratégia é buscar o apoio da Bancada enquanto tal e utilizar a força do coletivo para pressionar deputados e lideranças no parlamento a favor da demanda do movimento. No caso de temáticas como a do aborto, o apoio é buscado entre as parlamentares individualmente. Apesar da heterogeneidade e das diferenças, ainda assim as deputadas acham proveitoso a idéia da atuação em conjunto, como na fala colhida por Pinheiro (2007) de uma deputada federal da 52ª Legislatura e a fala da representante da SPM/PR:

“... é positivo e produtivo trabalhar de forma unificada aqui, a gente consegue aprovar leis, consegue fazer projetos, caminhar mais depressa, consegue defender questões voltadas à mulher brasileira...”⁹⁶

“Em várias coisas a gente procura também individualmente. Mas enquanto bancada [*é melhor*], por que a bancada tem muito mais força, muito maior do que as deputadas individualmente.” (Representante da SPM)

⁹⁵ *Advocacy* é uma expressão americana cunhada para se referir ao ato de defender, patrocinar ou apoiar a causa de outra pessoa ou um grupo de pessoas que acredita ou a uma causa ligada aos direitos difusos, como o ambientalismo. Ela é utilizada no escopo desta literatura para tratar da ação dos grupos de pressão que atuam na política norte-americana e que foram intensamente discutidas pelos autores pluralistas clássicos como Truman (1951) e Dahl (1997), no entanto quase sempre relacionados à atuação de grupos com grande poder político e econômico. A partir das lutas por direitos civis de minorias como mulheres e negros, que ganharam protagonismo a partir da década de 60 e 70 não só nos Estados Unidos como no resto do mundo, começa um debate acerca das possibilidades de atuação desses grupos minoritários nas atividades de *advocacy*. A partir de então o termo tem se relacionado à experiência de populações subalternizadas, contrapondo-se ao *lobby*, que é normalmente ligado às atividades de pressão dos grupos dominantes na sociedade.

⁹⁶ PINHEIRO, 2007: p. 177.

Algumas conquistas específicas também são apontadas como exemplos de eficácia da Bancada em trazer as demandas das mulheres para dentro do parlamento, salientando que, apesar das diferenças, os consensos produzidos foram importantes para os avanços na defesa dos direitos das mulheres:

“Depois da constituição da bancada feminina e da sua organicidade a discussão sobre temas femininos e defesa de direitos da mulher ganhou uma força enorme dentro da Câmara dos Deputados. Passou, por exemplo... para se ter uma idéia a coordenadora da bancada feminina participa das reuniões de líderes que decidem da pauta de votação, isso é uma conquista que elas obtiveram e que permite a elas influir diretamente na decisão do que deve ou não ser votado... Eu acho que a atuação [da Bancada Feminina] tem sido positiva, embora a bancada ela é composta por um espectro variado de parlamentares dos mais diferentes partidos com diferenças ideológicas, políticas, mas que na questão da atuação em defesa dos direitos da mulher têm conseguido uma unificação bem grande e isso tem permitido a elas uma situação de força na intervenção no Congresso Nacional.” (Assessor parlamentar ligado à bancada feminina)

A Bancada conta hoje, com um espaço no Portal da Câmara dos Deputados e tem como seu principal evento a Semana da Mulher, realizada todos os anos, englobando várias atividades, palestras e debates, bem como a concessão do Diploma Mulher Cidadã Carlota Pereira de Queiroz para aquelas mulheres que obtiveram destaque em sua atuação, em diversas áreas da sociedade. A Bancada também ajuda a articular eventos nos legislativos estaduais e municipais, e muitos deles também contam com bancadas femininas. Assim como as outras Bancadas, a articulação dos mandatos individuais e o suporte dado pelas comissões são as grandes fontes de apoio financeiro para a realização das atividades, já que estas organizações, como vimos, não recebem contribuição oficial do Congresso no que tange especificamente à sua manutenção.

Estas atividades ajudam também a definir a agenda do grupo. Apesar de haverem reuniões que acontecem com relativa frequência, os encontros variam de acordo com o contexto e as demandas que surgem. Assim, quando há um projeto importante, ou mesmo audiências ou seminários, entre outros acontecimentos, a bancada se reúne com uma frequência maior, podendo, no entanto, ficar até semanas sem se encontrar quando, contudo, não há uma demanda forte para a atuação conjunta. De qualquer forma, apesar de não ter um calendário planejado de encontros, há algum consenso entre os entrevistados de que, ainda assim, as deputadas têm conseguido se encontrar com certa regularidade.

“...não há uma frequência religiosa, mas tem se reunido em torno de a cada 15 dias...” (Assessor parlamentar ligado à bancada feminina)

“...Participam... tem que participar... Umas mais, outras menos, poderia ser muito melhor. Por exemplo: uma reunião entre quarenta deputadas vão oito, dez, quinze, no máximo. Sempre a gente conseguiu no máximo umas quinze. É muito pouco ainda... [As reuniões da Bancada ocorrem] de quinze em quinze dias. Semana sim, semana não. Muita luta [para conseguir reunir a Bancada]... Mas a gente tentava de quinze em quinze dias reunir ela.” (Assessora parlamentar ligada à bancada feminina)

“...em relação à frequência de reuniões há uma irregularidade porque essa casa é uma loucura, né? Mas as mulheres se reúnem, a gente marca conforme a necessidade. Ontem mesmo a bancada feminina conversou com o presidente Michel Themer... e nós tentamos fazer as reuniões às terças-feiras...” (Deputada Federal, PT/SP)

Com relação à dinâmica organizativa, há que se dizer também que são poucas as deputadas que, verdadeiramente, têm se empenhado significativamente em proporcionar uma efetiva atuação em conjunto e que conseguem incitar esse comportamento por parte das demais deputadas. O prestígio historicamente conquistado no meio político é algo surge como um elemento importante, como no caso da deputada federal Luiza Erundina (PSB/SP) citada na fala abaixo. No entanto, tem se tornado quase um “costume” ficar a cargo da Coordenadora a função de assumir os compromissos de manutenção das atividades, contando pouco com a participação efetiva das outras participantes.

“...A Erundina é uma pessoa que ela pessoalmente mobiliza muito a bancada, por exemplo, a questão da PEC dela [*que prevê que seja cedida uma vaga na mesa diretora da Câmara para mulheres*]... ela faz a bancada funcionar como bancada.” (Representante da SPM)

“...Quando a Luisa Erundina pegou de novo pra começar o trabalho foi uma luta árdua... É muito difícil ainda. Há pouco tempo eu passei ali no corredor das comissões elas estavam reunidas. Eu contei lá tinha oito, dez. É muito fraco ainda.” (Assessora parlamentar ligada à bancada feminina)

Outro aspecto que surge com a criação da SPM é a relação estreita que este órgão tem tido com a Bancada. Há uma assessoria parlamentar da Secretaria responsável por acompanhar os projetos de interesse das mulheres que tramitam no Congresso e por monitorar a atuação da Bancada Feminina, recorrendo a ela sempre que possível para auxiliar na defesa de iniciativas legislativas, como foi ilustrado numa fala anterior. Por outro lado, também a Secretaria se tornou um ponto de apoio importante para as deputadas, legitimando suas

posições junto ao parlamento e se apresentando como um ator estratégico na pressão que realizam nesse espaço.

“...A gente participa, quando tem reunião da bancada, quando elas se reúnem, agente é convidada a estar lá... A bancada é sem dúvida um ponto de apoio da secretaria... Naquilo que se.. que se depende do legislativo, a bancada é uma referência, é uma referência... e vice-versa porque a bancada também tem na secretaria um ponto de apoio nas questões das mulheres isso é inegável. Isso se traduz no orçamento... elas tem uma relação boa [*com a SPM*] eu diria... A gente continua articulando na questão da violência, com a movimentação delas... na questão da constitucionalidade da lei Maria da Penha, nas audiências públicas e na discussão de vários temas. Mas esse ano especialmente agente teve um trabalho bastante estreito com elas... Teve uma mini reforma eleitoral recentemente. Essa mini reforma eleitoral ela começou a acontecer no meio de uma comissão⁹⁷, que tava funcionando aqui...” (Representante da SPM)

Além disso, a Bancada tem sido para a SPM uma importante aliada para a manutenção da suas atividades no que diz respeito à questão orçamentária. O orçamento da União, alocado pelo governo federal, define os montantes financeiros a serem repassados para todos os órgãos dos três Poderes, bem como o montante a ser repassado aos estados e municípios. O processo de elaboração deste é realizado por meio de lei orçamentária, editada todos os anos e referente ao ano seguinte. Assim, o Executivo propõe ao Legislativo, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que é examinada pelo Legislativo e passa a ser suscetível de emendas individuais, coletivas e dos relatores da Lei, pelos deputados/as e senadores/as. No entanto, levando-se em conta a preponderância dos poderes e vigência do presidencialismo de coalizão no Brasil, a parcela desta Lei que é realmente modificada pelo Legislativo é pequena e, quase sempre, complementar à alocação de recursos realizada pelo Executivo⁹⁸.

Mesmo tendo um pequeno impacto para o orçamento total, as emendas individuais e coletivas dos/as parlamentares têm se revelado num importante aliado dos Ministérios e Secretarias, como a SPM/PR. Dessa forma, através da proposição de emendas destinando recursos para ações e programas específicos a serem realizadas pela Secretaria, é possível aumentar o montante financeiro a ser gerido por estes órgãos. Isso, por sua vez, aumenta as possibilidades de atuação do mesmo e permite que uma maior parcela da população seja atendida pelas ações da SPM/PR. Por tudo isso, a participação da Bancada Feminina no

⁹⁷ A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) instituiu em 2009 uma Comissão Tripartite para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão da Lei eleitoral (Lei 9.504 de 1997), especialmente no que diz respeito ao percentual de 30% de vagas destinadas às mulheres. Ela é composta por um representante da SPM, da Casa Civil, da Secretaria de Relações Institucionais, do Ministério da Justiça e da Secretaria Geral da Presidência da República; e por cinco representantes do Poder Legislativo e da sociedade civil.

⁹⁸ Cf. LIMONGI & ARGELINA, 2005.

processo de apresentação de emendas ao orçamento tem sido um dos momentos de mais estreito diálogo entre os Poderes, como é apresentado na fala da entrevistada abaixo:

“...[*Procuramos a bancada coletivamente*] na articulação do orçamento da secretaria nossa, o orçamento não é um orçamento grande, dentro do governo, nos somos uma secretaria pequena. Então o que que acontece... a bancada feminina, especialmente, faz o nosso orçamento crescer, por que elas fazem emendas parlamentares, na área, então faz uma emenda parlamentar em favor de uma organização de tal lugar, na temática tal. Então eles apresentam pra gente, então isso aumenta o nosso orçamento. É claro que isso não entra pra nós, isso já vem definido o que vai ser feito, mas no computo geral agente aumenta...”
(Representante da SPM)

Como explica a entrevistada, por mais que estas emendas devam ser destinadas a ações específicas, não podendo ser modificadas pela Secretaria no momento da sua execução, elas ajudam a complementar o orçamento disponível, ao permitir que a verba enviada normalmente pelo governo e que seria utilizada pela ação beneficiada pela emenda, possa ser utilizada: ou para aumentar a clientela beneficiada, ou para que ela seja utilizada na criação de outros programas específicos para este público alvo. Para isso, portanto, é necessário uma atuação coordenada entre as congressistas e a SPM/PR que, com frequência, costuma sugerir os pontos a serem beneficiados pelas emendas das deputadas e senadoras e estabelecer os parâmetros para a ação conjunta entre estas para que, ao menos as emendas mais estratégicas ao órgão do Executivo, sejam aprovadas. Esse momento do planejamento orçamentário se mostrará relevante no contexto não só da Bancada como também das duas outras Frentes aqui analisadas.

Outro exemplo importante da articulação da Bancada Feminina com a SPM/PR, mas também e fundamentalmente com os movimentos feministas, foi a aprovação, na legislatura passada, em 2006, da Lei Maria da Penha. Esta pode ser considerada como uma das principais, se não a principal, conquista alcançada pela bancada nos últimos sete anos. A Lei tem como o objetivo coibir a violência doméstica contra a mulher, uma das principais demandas do movimento feminista no Brasil.

A Lei 11.340 de 2006 ganhou o nome de Lei Maria da Penha em homenagem a Maria da Penha Maia Fernandes, cujo caso de violência doméstica foi levado à Corte Internacional de Direitos Humanos, em 1998, como denúncia de violação de Direitos Humanos, resultando ao Brasil uma punição por desrespeito à Convenções Internacionais de Defesa dos Direitos

Humanos das quais o Estado brasileiro é signatário, principalmente a Convenção de Belém do Pará⁹⁹. O caso foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pelo Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) e o *Center for Justice and International Law* (CEJIL) e terminou por se constituir num ponto de partida para a mobilização de diversas entidades e organizações da sociedade civil brasileira na busca de apoio e da legitimação internacionais para a reivindicação de ações do Estado na prevenção da violência doméstica¹⁰⁰.

Esse processo culminou com a formação de um consórcio de organizações feministas¹⁰¹ que, com o apoio de consultoras e juristas feministas externas, produziram o primeiro texto do projeto de lei apresentado à SPM/PR com o objetivo de agilizar a sua tramitação no Legislativo, já que, como visto, as propostas de autoria do Executivo têm tido maior sucesso e rapidez em sua tramitação. A SPM, por sua vez, instalou um Grupo de Trabalho Interministerial e, nesse mesmo ano, através de mensagem Presidencial, apresentou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei que recebeu o número do PL 4559/04.

O conteúdo da Lei foi apresentado numa primeira versão em dezembro de 2003 à Bancada Feminina no Congresso Nacional, em Seminário realizado na Câmara dos Deputados. No início de 2004, o esboço da Lei foi enviado à SPM/PR que após finalizar os trabalhos junto ao Grupo de Trabalho, o reenviou à Câmara, em novembro de 2004. No entanto, o projeto enviado, apesar de ter mantido parte importante do texto original escrito pelo Consórcio, mantinha a competência da Lei 9.099/95. Os casos de violência doméstica contra as mulheres antes da aprovação da Lei Maria da Penha eram julgados nos Juizados Especiais Criminais, previstos por aquela lei. Contudo, cerca de 90% dos processos analisados no âmbito destes Juizados terminavam em arquivamento nas Audiências de Conciliação, sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público à violência sofrida. Nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, este era geralmente

⁹⁹ O primeiro tratado internacional a mencionar o termo “violência contra a mulher” foi formulada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), com a adoção da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, em 1994. Este documento é também conhecido como *Convenção de Belém do Pará*.

¹⁰⁰ Para mais detalhes sobre o processo que leva à pressão sobre o Estado brasileiro em responder às punições impetradas pelos organismos internacionais conferir PEREIRA (2009)

¹⁰¹ O consórcio era formado pelas seguintes organizações: Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos (ADVOCACI), Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE), CEPIA, Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM/IPÉ) e Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero (THEMIS).

condenado a doar cestas básicas para alguma instituição filantrópica. Dessa forma, no balanço dos efeitos da aplicação da Lei 9.099/95 sobre os casos de violência sofrida pelas mulheres, diversos grupos feministas e instituições que atuam no atendimento a vítimas de violência doméstica constatavam que a manutenção dos julgamentos dos casos naquela instância favorecia a impunidade dos agressores e tornava o Projeto pensado por elas numa instituição sem a desejada efetividade.

Diante desse contexto, os movimentos feministas em parceria com a Relatora do Projeto na Câmara, a deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ) propuseram um novo anteprojeto de Lei que definia a não aplicação da Lei 9.099/95 nos casos de violência doméstica contra as mulheres e criava Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para prestar especificamente o atendimento a este tipo de processo¹⁰². A partir da apresentação do substitutivo de autoria da Relatora, foram organizadas diversas audiências públicas e seminários em vários estados. Estes eventos contaram com intensa participação dos movimentos e da deputada Jandira Feghali que, se apoiando na figura da Bancada Feminina, atuou decisivamente para a ampliação do debate e das negociações junto às lideranças com o intuito de colocar na pauta do Congresso a discussão sobre o PL.

O projeto, apesar do desejo e da pressão dos atores envolvidos em sua aprovação, permaneceu durante mais de um ano em tramitação na Câmara, o que indica o desinteresse das lideranças partidárias com os temas relevantes a estes grupos. Somente em março de 2006, aproveitando as comemorações organizadas pela Bancada Feminina todos os anos, durante a semana do Dia Internacional da Mulher (8 de Março), o projeto foi finalmente votado e aprovado pela Câmara, após vários debates realizados nessa semana com representantes do movimento de mulheres, da SPM/PR e a Bancada Feminina.

A Bancada Feminina, assim como foi apresentada, surgiu no âmbito das lutas dos movimentos feministas e de mulheres a partir da década de 80 sendo, até certo ponto, um reflexo delas. No entanto, apesar da origem ligada a tais lutas, muitas das representantes que vêm sendo eleitas desde a redemocratização ainda têm dificuldades em assumir um discurso propriamente feminista e de defesa dos direitos da mulher. Esta constatação nos leva a discutir

¹⁰² Tanto a não aplicação da Lei 9.099/95 quanto à implementação dos juizados especiais foram mantidos no projeto aprovado. No entanto, levando-se em conta que o Legislativo não poderia determinar a criação destes pelo Judiciário, no texto final os juizados permaneceram como recomendação.

até que ponto a representação descritiva, por si só, pode garantir que os grupos dos quais as/os representantes fazem parte sejam capazes de lutar pela efetivação dos direitos daquela coletividade, ou mesmo que tais direitos sejam defendidos por tais indivíduos.

Esta dificuldade, aliada à já conhecida baixa representação de mulheres no parlamento e à falta de prioridade dada às temáticas que são, comumente, de interesse das mulheres no parlamento parecem criar obstáculos à atuação das parlamentares enquanto bancada. Somando-se a estas barreiras a atuação individual das mulheres parlamentares¹⁰³, tais características apontam para dificuldades em se ter uma atuação efetivamente conjunta das mulheres. Por outro lado, como os entrevistados apontam, há momentos em que o grupo consegue atuar de forma unificada para trazer as reivindicações das organizações feministas para a pauta e agenda parlamentares. Nesses momentos a Bancada se mostra, em alguma medida, bem sucedida em sua tarefa. Em sessões posteriores discutiremos estas e outras questões que surgiram da análise da atuação da Bancada e das Frentes aqui discutidas.

2.2. A Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT

A Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT é uma iniciativa que teve início na 52^a Legislatura, mas não sempre com esta mesma designação. Inicialmente intitulada Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual, a Frente foi criada em Outubro de 2003, tendo o objetivo de executar ações que combatessem a homofobia e articulassem a apresentação de iniciativas legislativas de interesse da comunidade LGBT. No seu início, a Frente era composta por 44 parlamentares e foi coordenada, durante aquela legislatura, pela deputada Iara Bernardi (PT/SP). Entre as Frentes aqui analisadas, esta se caracterizou pela ausência de parlamentares pertencentes à comunidade LGBT¹⁰⁴ e sua filiação esteve aberta, portanto, a todos os deputados/as e senadores/as¹⁰⁵. Apesar deste se constituir no grupo que

¹⁰³ Barreiras essas discutidas por MATOS, 2009b.

¹⁰⁴ Com a exceção de Clodovil Hernandes (PTC/SP), que foi membro da Frente por pouco tempo antes de seu falecimento.

¹⁰⁵ Isso pode ter estreita relação também com os reais custos políticos e eleitorais que se apresentam ao o/a deputado/a ou senador/a quando da sua decisão de tornar pública (o que usualmente não acontece) sua opção sexual. Faz-se, então, necessário levar em conta as dificuldades e as percepções preconceituosas sobre a homossexualidade ainda vigentes em grande parcela da sociedade, atitudes estas que, como sabemos, são pouco

possui o menor número de representantes eleitos, dentre os casos de bancadas aqui analisados, eles contam com o apoio de políticos que têm assumido a defesa dos seus direitos. Mesmo assim,

“...se você for ver pela totalidade são poucos. Então esses poucos com certeza [*representam a Comunidade LGBT*]... Tem os das antigas... Que nos apóiam há muito tempo e a gente vê que ta sempre na luta com a gente e tem os que tão agora começando e a gente fica meio preocupado porque a gente não sabe realmente qual o interesse e onde que isso vai chegar. Mas não tem problema nenhum. São poucos tanto na Câmara quanto na Assembléia [*Legislativa de Minas Gerais*]. Se for fazer uma porcentagem da totalidade são poucos mas nós confiamos neles porque eles estão sempre botando a cara, coisa que muita gente não faz. Botando a cara em evento, coisa que muita gente não quer. Fala, chega na própria Câmara Municipal e fala, por exemplo as vereadoras e os vereadores que nos apóiam bateram forte em quem não votou, na hora que pode fazer um discurso: ‘Porque é um absurdo nossos colegas não garantirem os direitos humanos...’ Então com certeza, na hora da Parada [*Gay*] estão lá com a gente, quando a gente está num evento, como o do dia 28 de junho, que é o Dia do Orgulho Gay Mundial , estão lá com a gente na Praça Sete, então é isso... Eu acho... que ajuda muito sim quando eles botam a cara.” (Representante do movimento LGBT)

A organização da Frente, desde seu início, contou com uma forte presença dos movimentos sociais correlatos. A escuta das demandas do movimento LGBT, principalmente através da interlocução estabelecida com a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (ABGLT), se deu através do Projeto Aliadas¹⁰⁶. Neste Projeto, os representantes do movimento vão freqüentemente a Brasília buscar apoio dos parlamentares, inclusive para a própria criação original da Frente. O Projeto Aliadas formulou um Termo de Adesão à Frente¹⁰⁷ com o qual os ativistas do movimento costumam percorrer os gabinetes da Câmara e do Senado, angariando as adesões e colhendo as assinaturas. Pode-se dizer que boa parte dos 245 deputados que hoje fazem parte da Frente foram mobilizados, desta forma, diretamente pela atuação do movimento.

“E aí o que a gente faz é um trabalho... de *advocacy* na Câmara. A gente pega um número de militantes e vai de gabinete em gabinete fazendo uma pressão, dependendo da bancada, se for os evangélicos a gente atua uma forma. Também tem uns que não são da bancada evangélica, mas são contra, a gente atua de outra forma. Mas nós pressionamos as três [níveis de poder]... O estadual a gente está sempre aqui direto pressionando, já conquistamos o dia estadual da luta contra a

receptivas em relação à aceitação orientações sexuais diversas. Especificamente sobre esses custos eleitorais, falaremos mais em outra oportunidade.

¹⁰⁶ O Projeto Aliadas é uma iniciativa da ABGLT, entidade que congrega 203 organizações não-governamentais de todo o Brasil. Os objetivos do projeto são a aprovação de leis que promovam e defendam os direitos de gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais. A articulação do Projeto compreende 27 coordenadores em cada estado do país, que têm o papel fundamental de implantá-lo nas esferas Municipal e Estadual do Poder Legislativo – ou seja, nas Câmaras Municipais, Assembléias Legislativas e Distrital.

¹⁰⁷ Apresentada no Anexo D.

homofobia que é o mesmo dia do dia mundial, dia 17 de maio, e já no federal é só um pouquinho talvez mais complicado pela distância, mas aí a gente também usa e-mail, mandando e-mails. Mas é de vez em quando a gente também faz uma viagem à Brasília como na época do início do PLC 122/06 que criminaliza a homofobia, a gente esteve lá. Inclusive, na verdade esteve o Brasil inteiro, estiveram movimentos do Brasil todo. Cada estado visitava os seus Senadores, então nós de Minas visitamos os senadores de Minas Gerais, e assim por diante. E mesmo assim ela ainda não passou. Passou só na Câmara dos deputados e no Senado não aprovou...” (representante do movimento LGBT)

No que se refere às diversas ações encampadas pela Frente, até o presente momento, as mais importantes foram: a realização do Seminário Nacional Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros e aprovação, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei 5003/01. No primeiro caso, o Seminário Nacional revelou-se como a primeira e única oportunidade, até o momento em que a discussão sobre os direitos de minorias sexuais foi sediada pelo Senado brasileiro. O sucesso e a importância do Seminário foram responsáveis pela sua continuação nos anos seguintes, até que, em 2009, o mesmo chegou à sua 6ª Edição.

Já o Projeto de Lei 5003/01 pode, por sua vez, ser considerado como o “carro chefe” da atuação da Frente desde seu começo e a primeira vez em que o Congresso discutiu mais intensamente um projeto voltado para a comunidade LGBT (sendo esta também a primeira vez que foi debatido em plenário). De autoria de sua coordenadora, o PL dispõe sobre a criminalização da homofobia, e foi foco de inúmeros debates, tanto no âmbito do Congresso, quanto da sociedade civil. O texto amplia as leis que já proíbem a discriminação – mas que se restringem a raça, cor, etnia, religião e procedência nacional – para também tipificar, como crime, o preconceito por “gênero, sexo, orientação sexual e identidade de gênero.

Mais uma vez a pressão dos movimentos LGBT foi estratégica para a tramitação do projeto. A demanda pela criminalização da homofobia, já há algum tempo, tem sido uma das principais bandeiras dos grupos LGBT. Ao longo de quase duas décadas, estes movimentos conseguiram a aprovação de 110 leis municipais e de mais de 10 leis estaduais que também criminalizavam a homofobia no país. Além disso, com a enunciação de algumas sentenças judiciais favoráveis aos direitos do segmento, se têm também garantido vários outros direitos não reconhecidos por legislações específicas¹⁰⁸. Essas conquistas foram um importante

¹⁰⁸ Agência Câmara, 2007. Como exemplo destas legislações podemos citar, talvez, a mais importante delas: a possibilidade aberta, para casais que experimentam relações homoafetivas, de realizar o registro civil da união, através de contrato onde estabelecem direitos e obrigações entre contratantes. Além de gerar direitos contra terceiros aos parceiros contratantes, o registro traz publicidade à união, podendo ser usado como “prova” em

legitimador e incentivador para a apresentação do PL 5003/01, que tramita, desde 2001, na Câmara dos Deputados.

O PL 5003/01, que dispõe sobre a criminalização da homofobia, tem como principais opositores parlamentares ligados a grupos religiosos, que argumentam que o projeto ataca a liberdade religiosa. Com a constituição da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual e a realização de seminários com a presença do movimento LGBT, a tramitação do projeto, que esteve quase dois anos parado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara, ganhou ânimo novo. Além disso, a criação, em 2004 do Programa Brasil Sem Homofobia da SEDH foi um incentivo a mais para a aprovação do projeto da Câmara. Apesar da demora na tramitação e da pressão e protestos de outras Frentes Parlamentares como a Evangélica e a de Defesa da Família e Apoio à Vida, em novembro de 2006, o projeto conseguiu ser aprovado na Câmara. No entanto, com a mudança de legislatura (passando a ser nomeado no Senado como PL 122/06) e a chegada dos novos representantes na casa legislativa, o projeto ganhou repercussão e uma oposição maior do que a que tinha na legislatura anterior.

Com as eleições e a nova legislatura, a Frente Parlamentar perdeu sua Coordenadora, já que a deputada Iara Bernardi não foi reeleita. É nessa rearticulação que o grupo passa a se denominar Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT. Criada no início da 53ª legislatura¹⁰⁹, a Frente passou a ser presidida, então, pela deputada Cida Diogo (PT/RJ) e apoiada por um grupo de parlamentares que, junto com ela, compõem a atual Coordenação da Frente¹¹⁰. Uma das principais metas do grupo é fazer com que, o agora PL 122/06, que tramita no Senado consiga, finalmente, ser aprovado. Nesse novo contexto de consolidação do debate deste tema no Congresso e na sociedade, a Frente atuou de forma intensa no início de seus trabalhos, obtendo um crescimento significativo, ao longo das legislaturas no Congresso Nacional, fruto também do sucesso alcançado com o antigo PL 5003/01. De 96 congressistas

processo judicial ou para afirmar e comprovar a união perante terceiros. Outro exemplo a ser lembrado foi a decisão tomada em 2000, quando o Ministério Público Federal moveu uma ação civil pública junto à 3ª Vara Previdenciária de Porto Alegre requerendo que o INSS reconhecesse o direito previdenciário de um companheiro homossexual. O pedido foi deferido e o INSS foi obrigado a conceder tais benefícios, e como a abrangência da decisão é de cunho nacional, eventualmente ela poderá beneficiar casais homossexuais de qualquer parte do Brasil.

¹⁰⁹ A frente foi criada em 21 de Março de 2007.

¹¹⁰ Os componentes da coordenação, além da presidente, são o senador Geraldo Mesquita (PMDB/AC), vice-presidente; a deputada Manuela D'Ávila (PCdoB/RS), coordenação de Mobilização e Divulgação; o deputado Eduardo Valverde (PT/RO), coordenação de Orçamento; o deputado Mauricio Rands (PT/PE), coordenação de Projetos de Lei e a senadora Serys Slhessarenko (PT/MT), coordenação no Senado Federal.

pertencentes à Frente ao final da 52ª Legislatura, o número de parlamentares quase triplicou de tamanho, alcançando a marca de 245 deputados/as e senadores/as. Isso não significou, no entanto, que a Frente tenha tido sucesso e atuação proporcional ao seu respectivo crescimento.

“[...] Já tem alguns meses que agente não consegue reunir a frente... a frente inchou, e nem de longe significa contribuição. Então agente tem dez mandatos que de fato agente se reúnem, mas já tem um tempo que agente não consegue se reunir. Até porque ficou uma coisa, assim a visibilidade que o PL 122 alcançou, eu acho que só não barra o projeto da Marta. Visibilidade sobre esse tema no parlamento brasileiro, então meio que ofuscou as outras demandas LGBT de dentro da casa, do parlamento...” (Assessor parlamentar ligado à FPDCGLBT)

Como afirma o entrevistado, o aumento no número dos integrantes da Frente não se reflete no aumento das atividades realizadas por ela. Ao contrário do que se poderia esperar, o crescimento não modificou o fato de que apenas alguns deputados/as e senadores/as têm atuado de forma ativa nas questões relativas às demandas do movimento LGBT. Influenciados pelo debate surgido a partir do PLC 122/06 e a visibilidade que ele deu ao tema¹¹¹, além de mais uma vez contar com a atuação do Projeto Aliadas na busca de adesões à Frente, muitos parlamentares aderiam, mas sem realmente participarem dela. Além disso, muitos desses o fazem como forma de transmitir uma imagem positiva para os integrantes do referido grupo social¹¹².

Quanto à atuação da Frente, apesar de ter tido sucesso na realização dos Seminários Nacionais, no que diz respeito ao PLC 122/06, esta não obteve sucesso na tramitação do mesmo. Novamente, os obstáculos colocados por deputados/as e senadores/as ligados à Frente Parlamentar Evangélica foi uma das principais barreiras ao encaminhamento do projeto. Apesar de contar com a participação de membros da FPDCGLBT na Comissão de Direitos Humanos do Senado, a oposição de parlamentares evangélicos postergou, durante quase três

¹¹¹ Para se ter uma idéia da proporção dessa visibilidade, o PLC 122/06 foi o segundo maior assunto tratado pelas pessoas que ligaram no Alô Senado, uma linha telefônica que o Senado disponibiliza para a população dar sua opinião sobre as ações do Senado. Perdendo apenas para o escândalo protagonizado pelo senador Renan Calheiros (PMDB/AL). Segundo dados do PRODASEN, a maioria dos que ligaram se manifestaram a favor da aprovação.

¹¹² Exemplo disso é o deputado federal Sérgio Moraes (PTB/RS), que desagradou a comunidade LGBT ao usar o termo “veado” quando se dirigiu a repórter de um programa de televisão. O deputado acabara de passar por um escândalo ao declarar estar se “lixando para a opinião pública” e após receber um ofício enviado pela ABGLT, não só se retratou em público como assinou a ficha de adesão à Frente Parlamentar pela Cidadania LGBT. Nas palavras do deputado: “*Não tenho nenhum preconceito aos Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, até porque durante os meus quase trinta anos de mandato político, tenho inúmeros eleitores que têm a sua opção sexual identificada entre os integrantes da ABGLT*” (COTTA, 2009)

anos, a votação do projeto nesta Comissão. Esse enfrentamento não se faz apenas através de recursos regimentais, mas também em discursos realizados em plenário ou para a mídia.

“Concordo que é preciso garantir os direitos humanos dos homossexuais e acabar com o preconceito e a discriminação. O problema é como fazer isso sem que se fira o direito de liberdade de culto, expressão, fé e opinião... Não pode haver crítica. Não se pode falar nada, porque o projeto considera isso incitação ao ódio. A lei não pode ser radical... *Querem proibir o pastor de pregar. Não podem achar que é agressivo o que a bíblia diz.* A bíblia diz que é pecado. A bíblia diz que adultério é pecado, mas nem por isso as pessoas saem às ruas apedrejando adúlteros” [grifos meus] (Senador Marcelo Crivella, PRB/RJ)¹¹³

“Daqui a pouco vão fazer sexo debaixo das nossas janelas e não poderemos dizer nada, porque será discriminação, será crime... Minha preocupação agora é que hoje a pedofilia é tida como doença mental. No mundo espiritual, pra mim, isso é demônio. Mas se nós aprovarmos esse texto dizendo que não podemos discriminar a opção sexual, pra mim, legaliza a pedofilia. O pedófilo, sob orientação do advogado, vai dizer pro juiz que é sua *opção sexual*. Ele vai dizer ‘minha *opção sexual*, menina de sete ou nove anos’. Não poderão ser tratados como loucos ou criminosos” (Senador Magno Malta PR/ES)¹¹⁴

Depois de não conseguirem paralisar a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, a Frente Parlamentar Evangélica, apoiada por dois de suas principais lideranças, os senadores Marcelo Crivella (PRB/RJ) e Magno Malta (PR/ES), passaram a utilizar outra estratégia para refrear a tramitação do projeto. Ao invés de fazerem a defesa do arquivamento da proposta, como ocorreu na Câmara, os parlamentares defenderam a retirada do termo “orientação sexual” do projeto, proposta a qual a relatora do projeto na comissão, a senadora Fátima Cleide (PT/RO) tem reiteradamente discordado, assim como a FPDCGLBT, da qual faz parte. O discurso de que a aprovação do projeto seria uma forma de censura aos evangélicos ou de que o termo opção/orientação sexual abriria espaço para a não punição de crimes graves como a pedofilia são os principais argumentos dos parlamentares evangélicos, fortemente empenhados em barrar as iniciativas dos parlamentares que defendem os direitos da comunidade LGBT, como foi ilustrado pelas falas acima. A percepção apresentada pelos/as parlamentares ligados à Frente Parlamentar Evangélica em relação à temática LGBT, no entanto é compartilhada por outros/as congressistas, como o senador católico, Mão Santa (PSC/PI), citado no relato abaixo:

“[...] Eu acho que tinha gente aqui [entre funcionários e assessoria da Câmara e mesmo alguns senadores] que não era tão favorável assim, que não se preocupava com o tema... E a partir das falas homofóbicas dos senadores, eles disseram pelo amor de Deus, a gente tem que acabar com isso, a gente não pode

¹¹³ SARDINHA, 2007.

¹¹⁴ Op. Cit., 2007.

mais passar por um negócio desse... Só que na última reunião da CDH [*Comissão de Direitos Humanos do Senado*], o Mão Santa ficava de fora do microfone, olhava na senadora [*Fátima Cleide*] e falava: ‘*Fátima, aprovar projeto de veado?...aprovar projeto de veado, Fátima? A gente tem mais o que fazer...*’ ai ela foi pra cima deles e o Crivella do lado ficou... querendo rir... Querendo rir do negócio... Teve uma hora que tinham 10 senadores em cima da Fátima e os outros... caras dizendo, ‘*você vai perder, vai perder sozinha, vai ficar isolada*’.” [grifos meus] (Assessor parlamentar ligado à FPDCGLBT)

Outro exemplo da atuação da Frente Evangélica no intuito de barrar as proposições defendidas pela FPDCGLBT pode ser vista na tramitação do Projeto de Lei 81/2007 que institui o Dia Nacional de Combate à Homofobia, a ser comemorado, anualmente, no dia 17 de Maio¹¹⁵. O PL, de autoria da deputada Fátima Bezerra (PT/RN), componente da Coordenação da Frente, está na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aguardando a apreciação do plenário. O projeto tinha condições para ir direto para apreciação do Senado Federal¹¹⁶, porém o deputado Pastor Manoel Ferreira (PTB/RJ) entrou com recurso contra os pareceres favoráveis aprovados na Comissão de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação e solicitou a sua apreciação no Plenário da Câmara. Nessa instância, o papel dos líderes partidários é fundamental, pois são eles quem definem quando um projeto entrará ou não na agenda de discussões do plenário. Não tendo força política o suficiente no plenário e sofrendo com a oposição da Frente Parlamentar Evangélica, e com o preconceito de alguns parlamentares, a maioria dos projetos acabam ficando parados, sem serem apreciados até o seu definitivo arquivamento ao final da legislatura.

Apesar das dificuldades, o assessor parlamentar entrevistado, ligado à Frente, aponta algumas vantagens da existência da Frente para o tratamento das temáticas da comunidade LGBT no Congresso:

“[...*As frentes*] ajudam por que, por exemplo, é a partir da frente que a gente conseguiu fazer os seminários que se faz todo ano, fazer as audiências públicas. Os senadores e os deputados se articulam pra isso, um apresenta um requerimento e o outro defende, sabe coisas assim?... Articulam... isso sim... as vezes nas comissões a gente precisa de uma atuação mais articulada e ela acontece a partir da frente, então isso é legal...” (C., assessor parlamentar)

¹¹⁵ O dia de 17 de maio foi escolhido porque, em 1990, a Organização Mundial de Saúde reconheceu, nesta data, que a homossexualidade não é considerada uma doença. A iniciativa foi um dos mais importantes marcos para o avanço da cidadania e de direitos de GLBT no mundo.

¹¹⁶ Duas comissões permanentes da Câmara dos Deputados têm poder terminativo. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a Comissão de Finanças e Tributação. Além delas, tem também poder terminativo as comissões especiais. Nessas comissões é possível que o projeto seja votado de forma definitiva sem que seja levado a plenário, como ocorre normalmente com relação às outras comissões.(INÁCIO, 2007).

No entanto ainda assim há grande dificuldade de se construir esta articulação. Não se consegue realizar reuniões periódicas, a atuação em conjunto nas comissões e em outros espaços onde as discussões são feitas nem sempre é realizada com sucesso. Assim como no caso da Bancada Feminina e que vai se repetir no que diz respeito à FPDIR, as atividades desses grupos se intensificam de acordo com o contexto. Em momentos cruciais, como em votações importantes que envolvem os projetos, na realização dos seminários, ou durante o processo de apresentação de emendas orçamentárias, o foco de deputados e senadores se volta para as organizações suprapartidárias. A baixa prioridade dada aos temas pelos parlamentares se apresenta mais uma vez como uma das causas da desarticulação:

“[a atuação da frente foi] muito tímida... Eu acho muito ruim na verdade... a gente marca reunião as pessoas não vêm, tem que marcar um jantar não vem... sabe não prioriza, não leva à sério” (C., assessor parlamentar)

“[...] a frequência de reunião, isso não existe... A gente se reúne conforme a necessidade, conforme a conjuntura e lógico que no dia-dia, sempre que a uma necessidade, sempre que há uma oportunidade de tratar sobre o tema a gente tá tratando...” (F., senadora)

Como discute Voguel (2005), a atuação dessa Frente, assim como de outras Frentes no Congresso apresentam um padrão no que diz respeito à intensidade da realização de atividades: o início das legislaturas sempre é um momento no qual as Frentes trabalham mais. Isso refletiria o entusiasmo típico dos deputados recém empossados ou mesmo daqueles que continuam de uma legislatura para outra. No caso da FPDCGLBT, esse entusiasmo foi reiterado pelo sucesso obtido no fim da legislatura anterior na Câmara, quando o PL 5003/01 foi aprovado. Dessa forma, a realização de seminários, audiências públicas e reuniões foram bem mais frequentes nos dois primeiros anos da legislatura. Entretanto, chegado o terceiro ano da legislatura, a Frente perdeu forças em termos da sua articulação. Com uma Coordenação cada vez menos presente, a maioria dos eventos tiveram como uma das principais articuladoras, a relatora do PL 122/01, que como apontava o assessor parlamentar, acabou se tornando o grande tema¹¹⁷ da comunidade LGBT no Congresso anterior e a visibilidade alcançada. Os obstáculos colocados no decorrer da tramitação no Congresso também foram responsáveis pelo arrefecimento da força e do entusiasmo da Frente, como pode ser constatado na fala do entrevistado abaixo descrita:

¹¹⁷ A senadora é apontada como a próxima coordenadora da FPDCGLBT.

“...esse ano foi muito difícil aqui dentro, eu só tinha dois anos [*pois foi convidado a trabalhar com a senadora a partir da segunda metade do mandato*] e uma das minhas principais metas como profissional é aprovar o PL 122 e uma das principais razões de eu ter vindo pra cá trabalhar com a senadora. E não conseguir é muito frustrante apesar de ter clareza, de saber que isso não é culpa minha e tal, mais ainda assim, como gay, como militante do movimento, como profissional, como assessor parlamentar, é muito frustrante... você perceber o quanto essa sociedade ainda é preconceituosa. Três semanas atrás houve a tentativa de se aprovar na CDH [*Comissão de Direitos Humanos do Senado*], depois de conseguir com muito custo aprovar na CAS [*Comissão de Assuntos Sociais, também do Senado*]... pra você ter uma idéia do susto que eu tive que foi tão grande que quando passou na CAS eu fiquei meio assim, surpreso, assim, me fala o que é mentira e que não é verdade...” (Assessor parlamentar ligado à FPDCGLBT)

Por último, outra característica marcante da FPDCGLBT, é o fato de que a maior parte de suas lideranças e daqueles que participam mais ativamente na defesa dos direitos dessas minorias, são mulheres. Historicamente, as mulheres têm tendido a reivindicar para si as demandas de outros grupos em situação de opressão, como é o caso da comunidade LGBT. Como afirma Pinheiro (2007),

“[Há] uma tendência em atender à população mais carente e mais excluída do centro econômico do país, que tem pouco acesso à renda produzida ou aos direitos sociais. As noções de partilhamento de experiências, nesse caso, colocam as mulheres - um dos grupos que vivenciam processos fortes de exclusão, especialmente no campo político - em situação de proximidade daqueles grupos que vivenciam tal situação a partir de outro ponto no espaço social. Constituem-se, assim em defensoras de seus interesses e necessidades na Câmara.”¹¹⁸

Como pode ser visto no estudo realizado por Pinheiro, a atuação das mulheres tem se caracterizado pelo atendimento de demandas que vão desde as áreas classicamente destinadas às mulheres no parlamento¹¹⁹. Ao viver uma situação parecida de exclusão, parece-nos que as mulheres se sensibilizam mais facilmente com as demandas de tais grupos, em especial do segmento LGBT. Todavia, isso nos leva a outra questão: ao contrário do que acontece em relação à Bancada Feminina (onde, como vimos, uma das principais críticas feitas a sua atuação se deve ao fato de que parte significativa das poucas mulheres que compõe a bancada não tenham como bandeira a defesa dos direitos das mulheres), aqui uma das principais preocupações é com a ausência de parlamentares pertencentes ao grupo em foco.

A inexistência de parlamentares que se identificam com o grupo é salientada como um dos obstáculos mais veementes à atuação da Bancada. Na ausência dessas minorias, alguns parlamentares, em sua maioria mulheres, tentam trazer para o Congresso a comunidade LGBT

¹¹⁸ PINHEIRO, 2007: p. 173.

¹¹⁹ Para uma discussão mais detida sobre a questão ver MIGUEL, 2001.

através de Seminários, Conferências e projetos de lei. Esses grupos, no entanto, são atendidos como demandas secundárias a esses mandatos, fazendo com que os processos de tramitação de iniciativas legislativas e as atividades da Frente sejam escassos.

O debate público acerca dos direitos de minorias sexuais no Brasil é recente e se intensificou a partir do Governo Lula, como já foi dito anteriormente. Nunca houve tantas iniciativas tanto no âmbito do governo federal, como do estadual e municipal. Em vários estados e municípios do país, já há leis anti-discriminatórias, datas comemorativas e políticas públicas que mesmo não diretamente voltadas para esse segmento da população, tem nele seu alvo principal. Mas também pelo fato de esse debate ser recente, ainda há um longo caminho a ser percorrido no que tange ao reconhecimento destes grupos. Enquanto com relação às mulheres e aos negros o não reconhecimento se apresenta por caminhos pouco explícitos e já condenados tanto por lei como pelo compromisso moral assumido pela sociedade, que sincero ou não inibe a discriminação, com relação às lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transgênicos esse não reconhecimento está presente nos discursos quase diários de congressistas brasileiros, na certeza que aparentam ter de que a maioria dos cidadãos brasileiros também não reconhece esses grupos enquanto cidadãos possuidores de direitos.

Nesse sentido, dentre os três grupos aqui compilados, o que apresenta maior dificuldade de inclusão é a Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT, pois a primeira etapa para a inclusão política ainda não foi superada, qual seja a da legitimação social das demandas do movimento. Não que o movimento feminista e o movimento negro já tenham superado esta barreira, sendo essa luta uma das principais funções das organizações e dos movimentos sociais na busca da inclusão, mas ambos os movimentos estão alguns passos à frente. E esses passos fazem a diferença na disputa por espaço no parlamento.

2.3. Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial

A defesa dos direitos da população negra na Câmara tem contado, por sua vez, com a atuação de três frentes parlamentares presentes no Congresso: a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial (FPDIR), a Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos (FPDQ) e o Grupo Parlamentar Brasil-África (GPBA). A primeira delas pretende abranger todo o leque de demandas apresentadas pelo movimento negro; a segunda tem uma abrangência que se relaciona a um conjunto de temas mais específicos e vocalizados pelas comunidades quilombolas e a terceira está marcada por uma atuação vinculada interesses econômicos e de intercâmbio comercial entre os dois países do que propriamente vinculadas a temas sociais.

No contexto do surgimento destas frentes, surgiu também outro grupo de defesa dos direitos da comunidade negra, mas desta vez dentro de um partido político específico. O Núcleo de Parlamentares Negros do PT (NUPAN) é, portanto, um grupo que se tornou bastante ativo no Legislativo brasileiro e tem atuado complementando as ações das Frentes e organizando a discussão sobre a questão racial no âmbito deste partido.

“[...*O NUPAN se reúne*] uma vez por mês. Mas se surge um tema, aconteceu um problema de racismo em tal lugar. A gente reúne rapidinho, convoca, chama o presidente da comissão de direitos humanos. Trás a pessoa, dá um jeito...”
(C., deputado federal. Representante da FPDIR)

A Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial, no entanto é a frente parlamentar que mais se aproxima das outras duas frentes ligadas à defesa dos direitos das mulheres e da comunidade LGBT. De um lado, das Frentes Parlamentares citadas no início dessa subseção, com exceção da FPDIR, lidam com temas específicos dentro do conjunto de reivindicações do movimento. Levando-se em conta que a Bancada Feminina e a FPDCGLBT procuram reunir todo o conjunto de demandas dos respectivos movimentos, optou-se por se focar a análise na Frente ligada ao movimento negro que mais se aproxima dessa característica de ambas a Frente e a Bancada já analisadas, qual seja, a FPDIR. Esta Frente surgiu também em 2003, por iniciativa do deputado federal Luiz Alberto (PT/BA). Contando com a adesão de mais de 200 parlamentares, a Frente vêm realizando um trabalho parecido

com o da Bancada Feminina e da FPDCGLBT, tendo o mérito de ter levado a discussão acerca das desigualdades raciais para o parlamento.

[...] A criação da Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial, nesta Casa, foi uma experiência muito importante, por iniciativa de diversos Parlamentares... Houve uma adesão maciça de Parlamentares. A meu ver, temos ainda tarefas importantes a cumprir nesta Casa.” (Luiz Alberto, Deputado Federal, PT/BA)¹²⁰

Desde seu início, a Frente tem trabalhado principalmente em torno de demandas centrais do movimento e da população negra no Brasil, temas que têm gerado a proposição de projetos de lei na Câmara e no Senado. Três destas demandas se destacaram (e ainda se destacam) neste debate: a Lei que regulamenta as cotas para alunos negros nas universidades federais, a anistia póstuma ao marinheiro João Cândido¹²¹, e o Estatuto da Igualdade Racial. Tais prioridades estão claramente definidas pelo atual coordenador da Frente:

“Nós que assumimos o combate à discriminação racial no País temos a enorme tarefa de recuperar mais de 400 anos de escravidão. E, para isso, precisamos de leis e ações que atendam às nossas necessidades. Por isso, em parceria com a SEPPPIR, nosso primeiro trabalho é reconhecer a anistia de João Cândido, nosso marinheiro e primeiro herói negro, que tem de ser reverenciado por. Ao mesmo tempo, temos o Estatuto da Igualdade Racial que está pronto para ser votado nesta Casa, mas nunca é votado. E a nossa tarefa é construir. Em relação ao projeto de cotas, nós já conseguimos mostrar a realidade das universidades para aqueles que são contrários ao sistema de cotas.” (Carlos Santana, Deputado Federal, PT/RJ)¹²²

Contudo, apesar da realização de seminários e audiências públicas durante a 52ª Legislatura, pouco se avançou nas proposições priorizadas pela Frente. Neste momento, é possível dar destaque à realização do Encontro de Parlamentares Negros e Negras das Américas e do Caribe, realizado pela primeira vez em 2003 na Câmara dos Deputados e na Colômbia em 2004, quando foi criada uma rede continental de parlamentares com foco nestas temáticas. No Brasil, o encontro foi realizado pela FPDIR com apoio do Congresso Nacional e reuniu representantes dos diversos níveis do Legislativo e de organizações da sociedade civil das Américas e do Caribe. O Encontro teve como objetivo discutir o problema das desigualdades raciais e elencar uma gama de objetivos que poderiam fomentar a criação de

¹²⁰ DETAQ, 2007.

¹²¹ João Cândido foi o marinheiro líder da Revolta da Chibata, ocorrida em 1910. Apesar de ser considerado um ícone da luta pela igualdade racial, foi expulso da Marinha e perseguido durante toda a vida devido a essa mesma luta. O reconhecimento de sua figura como parte importante da história do país foi uma grande reivindicação do movimento. Em 2008 foi sancionada a lei que anistiava o marinheiro.

¹²² DETAQ, 2007.

um padrão comum de atuação e ação estratégica a serem defendidos e realizados nos parlamentos da região.

Entre os principais temas debatidos no Encontro podemos citar: (a) o debate a respeito das condições e da realidade vivida pela comunidade dos afro-descendentes nos distintos países, bem como sobre as desigualdades sofridas por eles; (b) a necessidade de se trazer para dentro do parlamento as demandas das diferentes organizações civis que militam no combate à discriminação étnico-racial; (c) a urgência em se identificar quais seriam proposições de relevância que resultaram em ações de alcance nacional e internacional para o benefício das causas das populações negras e de seus descendentes nestes países; (d) a ênfase na luta pela criação de um Programa de Ação permanente em defesa da igualdade racial e da conquista de políticas públicas a partir das premissas debatidas e aprovadas no Encontro. Foi redigido um documento, intitulado de Carta de Brasília, onde as propostas de ação e as demandas discutidas pelos parlamentares foram elencadas, incitando o compromisso dos parlamentos com as diferentes dimensões que estão inseridas na questão negra. Este Encontro pode ser significado como uma das primeiras iniciativas que marcaram as tentativas de se criar um ambiente de articulação em relação à atuação dos parlamentares interessados na questão negra não só em Brasília como nos estados e municípios, bem como em outros países da região, contribuindo para a criação de Frentes por todo o Brasil.

Já na legislatura posterior, a Frente passou a ser coordenada por outro deputado federal, mas manteve a mesma agenda de temas a serem priorizados. Ao contrário do momento anterior, a Frente conseguiu, no ano de 2007, a criação de uma Comissão Especial para se debater o Estatuto da Igualdade Racial. Também nesse ano conseguiram aprovar a lei que concedia a anistia do marinheiro João Cândido, de grande importância simbólica para o movimento e para a história dos negros no Brasil.

“[...] no início desta nossa legislatura nós criamos a Frente de Promoção da Igualdade Racial, da qual eu estou presidente aonde a gente continua com esse trabalho de fazer no plenário todas as denúncias contra qualquer tipo... de discriminação e teve uma tarefa, que foi uma tarefa nossa muito árdua que foi a questão do reconhecimento... da anistia do João Cândido. João Cândido foi... nosso segundo herói, porque o primeiro é Zumbi. Nosso segundo herói brasileiro, que acabou morrendo numa miséria enorme, a partir da Revolta da Chibata logo em 1908 começou todo o processo. E naquele momento quando terminou a revanche, eles tinham uma anistia, só que essa anistia não foi dada. Foi expulso e terminou coitado, vendendo peixe no cais do Rio de Janeiro. Então nós começamos uma batalha junto com o movimento popular e conseguimos aprovar a anistia do João

Candido. João Candido hoje é o primeiro almirante negro de fato.” (Deputado Federal. PT/RJ)

“[...] com relação à Bancada da Igualdade [FPDIR], até agora setembro nós estivemos muito voltados a dois pontos. Primeiro: o ponto de aprovação do feriado de Zumbi dos Palmares. Conseguimos esse ano, ou ano passado, a lei a anistia de João Cândido, estamos lutando pela aprovação das cotas que aprovamos¹²³... Tem outras questões que nós temos que fazer. Por exemplo, nós temos a PEC que estabelece um fundo para implantação do Estatuto da Igualdade, temos também além dessa questão do fundo da igualdade nós temos... a frente de deputados que defendem quilombolas, [quanto à] frente que defende quilombolas essa luta vai ser permanente, porque essa casa tem uma bancada ruralista muito forte.” (Deputada Federal, PT/SP)

O trabalho de suscitar o debate sobre os temas raciais na Câmara também permaneceu como um dos pontos de ação da Frente. Para isso foram realizadas audiências públicas para se debater o Estatuto e o PL 73/99 (que dispõe sobre as cotas nas universidades, além de seminários como: “O negro na Independência do Brasil”, o Seminário Internacional “Saídas da Escravidão e Políticas Públicas” e o Seminário "Políticas de Promoção de Igualdade Racial", que teve como objetivo debater e chamar a atenção para a tramitação do Estatuto da Igualdade Racial). A importância da visibilidade do debate no Congresso pode ser evidenciada no relato que segue e que exemplifica o objetivo permanente de se alertar para tal debate também como uma forma de fazer com que os projetos consigam entrar na agenda das Comissões e, principalmente, ir ao Plenário da Casa, o que se configuraria num dos principais obstáculos à aprovação dessas iniciativas.

“[...] Se a imprensa não dá [atenção aos temas relacionados a questão da igualdade racial] tudo bem porque a imprensa é comprada... Mas o Jornal da Câmara tem que dar. Eu fui com tudo... já esse ano eles fizeram uma matéria. No Senado foi mais sensível, o Senado o ano passado fez um grande trabalho. E aqui a questão do Estatuto... a imprensa não deu, mas a Câmara deu, fez um grande trabalho, fez um material legal, então você vai avançando, até porque nós quando fomos apoiar o Michel Themer, nós negros sentamos com eles e falamos das nossas reivindicações e espero que o futuro presidente e quem esteja aqui na próxima legislatura também faça esse trabalho...” (C., deputado federal. Representante da FPDIR)

No que diz respeito à frequência com que a Frente se reúne, as falas são divergentes: para o deputado pertencente à Frente, quando perguntado sobre a respeito da periodicidade das reuniões, ele afirma que estas ocorrem de quinze e quinze dias; no entanto, para o representante da SEPPIR, assessor parlamentar que acompanha os trabalhos dos deputados e da Frente junto ao parlamento, elas obedecem à mesma dinâmica das outras organizações

¹²³ O Projeto de Lei foi aprovado na Câmara e agora tramita no Senado.

suprapartidárias: seguem o fluxo das demandas e dos eventos a serem realizados, ou seja, quando há temas polêmicos e de grande repercussão.

“A gente tem periodicamente [reuniões]. De quinze em quinze dias a gente faz reuniões, discute o tema. Agora mesmo nós vamos começar a discutir nossas propostas para o orçamento, onde... a gente vai direcionar junto com os ministérios.” (C., deputado federal. Representante da FPDIR)

“As reuniões não têm propriamente um calendário previamente organizado. As reuniões obedecem exatamente o fluxo e o fluxo político das demandas. Há períodos em que as reuniões são praticamente diárias e há períodos onde você pode, por exemplo, passar meses sem que haja uma reunião formal pra tratar desse ou daquele tema... Não há às vezes a necessidade de, por exemplo, de você buscar uma reunião... pra tratar de emendas parlamentares para questão das desigualdades racial, isso é tratado muito propriamente de cada mandato, da arbitração de cada deputado. Já outros temas requerem, por exemplo, como o da desigualdade racial, um conjunto muito grande de reuniões porque é um tema polêmico, é uma peça legal polêmica que exige, digamos assim, a busca de conceitos mais variados dos parlamentares, do congresso e do movimento.” (Representante da SEPPIR)

Mesmo que a Frente se encontre com maior frequência, mais uma vez percebe-se uma divisão no âmbito do trabalho legislativo: o coordenador da Frente tem um papel central que é o de participar mais proativamente na organização dos eventos e no acompanhamento das tramitações. No caso específico da FPDIR, colabora para uma maior participação de outros/as parlamentares, o fato de que a autoria e relatoria dos principais projetos citados são de responsabilidade de outros membros da Frente, o que faz com que eles tenham todas as condições de acompanhar mais de perto estes processos e participem mais ativamente na articulação da Frente. Ainda sim, no caso do Estatuto da Igualdade Racial, o presidente da Comissão Especial que foi aberta na Câmara para se encarregar da sua discussão também terminou por ser presidida pelo coordenador da Frente. De acordo com a necessidade da presença e pela pressão de um número maior ou menor de deputados/as e senadores/as, o coordenador tenta organizar a ação conjunta dos parlamentares.

Soma-se a este quadro a histórica e perene falta de prioridade dada pelos parlamentares brasileiros às questões raciais. Exemplos como o da demorada tramitação do Estatuto da Igualdade Racial e da Lei de Cotas no âmbito das universidades públicas revelam tal falta de prioridade e as fortes resistências em relação ao reconhecimento das demandas da população negra. Os dois projetos estão na Câmara há bastante tempo. No entanto, com o contexto favorável e a formação da FPDIR, as duas iniciativas caminharam consideravelmente durante os anos subseqüentes à sua criação. O grupo tem contado com

uma relativa base de apoio na Câmara, mas o Senado ainda é um espaço pouco ocupado pela Frente. Isto se reflete na dificuldade encontrada pelos parlamentares em fazer com os dois projetos supracitados sejam votados nessa outra Casa. Na Câmara, além de garantir a aprovação do Estatuto, ainda foi crucial a criação de uma Comissão encarregada de debatê-lo. Vejamos os relatos:

“Naturalmente que a questão racial, muito embora seja estruturante das relações sociais no Brasil, ela não se constitui como pauta central do Congresso brasileiro. E isso acaba, digamos assim, dificultando esse problema da mais correta, da mais profunda representação do parlamentar com relação ao movimento negro.” (Representante da SEPPIR)

“[...] o tema racial no Brasil ele é um tema que sempre foi escondido. Sempre colocam que o problema é social, e não é social. O nosso problema é da origem nossa, que nós somos da origem de escravos. Então nosso problema é de origem... você tem que ter uma política voltada para fazer essa reparação. Então aqui na casa você tem muita dificuldade, porque a casa reflete ainda toda a introdução, todo embranquecimento da sociedade diante da abolição, então a Casa é isso. E Casa é reflexo da sociedade. Então nós temos que ganhar na sociedade e na Casa. Mas você tem muitos deputados sensíveis à causa, que participam, mas você sabe que um dos maiores[...] o preconceito não é uma coisa que você vai tirar de uma hora pra outra. O preconceito é uma coisa que está arraigada desde o nascimento, você tem pessoas que a gente não sabe nem que é racista, porque ela acha que é tão normal que não sabe nem que é racista[...]” (C., deputado federal. Representante da FPDIR)

Levando-se em conta a participação ativa de poucos parlamentares e o não reconhecimento dos negros, tanto na sociedade quanto no parlamento, a avaliação dos entrevistados em relação à atuação da Frente não deixa de ser positiva, principalmente no que diz respeito à força das alianças e ao sucesso alcançado com relação a algumas das iniciativas, revelando para os mesmos entrevistados a dimensão de importância atribuída à existência destes grupos no parlamento.

“...Sem dúvida nenhuma [*é importante a existência da Frente Parlamentar*]. Isso parte inclusive do entendimento de que nós temos na SEPPIR de que o racismo tem que, digamos assim, tem que ser enfrentado pelas instituições do Estado, particularmente as mais centrais, que são os poderes executivo, o legislativo e o judiciário. A forma pela qual então é tratado dessa questão desse processo de co-responsabilidade que eu chamaria, dos seus poderes, no parlamento se dá via, digamos assim, esse debate pelas frentes, sem o qual você não consegue avançar nos consensos necessários pra dar conta do enfrentamento do racismo.” (Representante da SEPPIR)

“A importância da frente parlamentar pela igualdade racial é porque ela... possibilita ao parlamento, de forma organizada... fazer esse debate. Os deputados interessados nessa temática, fazerem um debate, essa discussão sobre mecanismos legislativos de promoção da igualdade racial. Então é extremamente positivo até

para o diálogo do poder executivo meu no caso, de ministro da Igualdade Racial com o legislativo brasileiro... [*Ela consegue trazer pra pauta os assuntos ligados à questão racial no Brasil,*] prova disso é que a partir da frente parlamentar foi constituída uma comissão especial para tratar do estatuto da igualdade racial... no ano passado também a partir de uma intervenção da comissão junto à mesa foi votada a lei que anistia João Cândido, marinheiro que liderou a Revolta da Chibata. Então eu acho que é evidente que... precisa ser fortalecido... o peso de parlamentares negros no legislativo brasileiro... mas eu acho que é fundamental que a gente fortalece esse segmento no legislativo.” (Ministro Edson Santos, SEPPIR)

Com relação ao Executivo, é através da SEPPIR que também se destacam as ações de colaboração com a Frente, conforme já sugere a fala acima. Assim, como pôde ser visto na experiência da Bancada Feminina, a articulação entre as duas instâncias tem funcionado em caráter de complementaridade de uma em relação à outra. Por um lado, a criação e as atividades que a SEPPIR promove ajudam a intensificar o debate na Câmara, pois também este foi relevante para o aprofundamento do debate na sociedade. Vejamos o relato:

“O fato de que essa temática, como eu já disse, tenha envolvido mais a sociedade, tem propiciado a que os parlamentares possam, digamos assim, trabalhar ou com temas, ou com demandas mais agrupadas e eu poderia citar aqui dois exemplos: o das cotas nas universidades públicas e privadas e o estatuto da igualdade racial, que no fundo, digamos assim, sintetiza hoje boa parte da pauta do governo brasileiro.” (Representante da SEPPIR)

Por outro lado, como a Secretaria tem como um dos seus objetivos realizar ações que promovam a igualdade racial em todos os âmbitos do Estado, o Legislativo se constitui também uma arena importante para a atuação. Por isso conta com a assessoria parlamentar, que realiza a mediação entre os dois Poderes.

“A Câmara dos Deputados... possui três frentes vinculadas a essa temática [*A FPDIR, a Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos e a Grupo Parlamentar Brasil-África*]... elas se situam então nesse contexto da co-responsabilidade do executivo, do legislativo e do judiciário. Esse contato tem sido freqüente, claro que dentre todas as iniciativas dessas frentes, algumas constituem o chamado ponto nevrálgico da questão. Eu te citei, por exemplo, o projeto de lei que trata da implementação de cotas nas universidades, isso é um ponto central. O outro é do estatuto da igualdade racial, o outro é do Dia Nacional da Consciência Negra e do feriado do dia 20 de dezembro. Então, com base nessas singularidades é que a gente então, digamos assim, procura ter um debate, uma aproximação maior no sentido de galvanizar o congresso e galvanizar a sociedade... nós procuramos trabalhar com uma percepção abrangente, trabalhando com todas essas frentes e trabalhando também com o conjunto desses parlamentares.” (Representante da SEPPIR).

“O diálogo com o legislativo fortalece nosso trabalho no executivo. Seja em nível de discussão e apresentação de emendas orçamentárias, seja em nível do diálogo constante que a gente tem que ter com o poder legislativo no que se refere à

leis e outros instrumentos legais que podem auxiliar nosso trabalho...” (Ministro Edson Santos, SEPPIR)

Mais uma vez, a questão do orçamento retorna: da mesma forma como ocorre em relação à SPM/PR, a SEPPIR/PR conta com a força da Frente para a aprovação de emendas ao orçamento. Além disso, fica patente a atuação ativa do Executivo federal na busca pela proteção dos direitos destas minorias.

“O Lula baixou um Decreto que foi fundamental para nós que foi a transversalidade junto aos ministérios, aonde... o ministério todo final do ano vai ter que fazer um relatório dizendo o que fez da política para os afro-descendentes e nós vamos fazer um acompanhamento e vamos fazer emendas também.” (Deputado Federal, PT/RJ)

A mesma relação “de mão dupla” que é perceptível entre a Bancada Feminina e a SPM/PR também pode ser evidenciada em relação aos atores abordados nesta sessão. A presença constante do Ministro nas solenidades, seminários e nas reuniões com as lideranças, estratégicas para a colocação dos temas nas agendas de votação reforça o papel que as Secretarias temáticas têm tido enquanto instâncias legitimadoras das demandas, tanto de mulheres quanto da população negra.

No que diz respeito à relação com os movimentos sociais negros, as falas denotam que há sim um diálogo. Todavia este diálogo passaria mais pela função originária da demanda do que, necessariamente, pela presença do movimento no parlamento, num sentido eminentemente literal da palavra. No que diz respeito ao movimento feminista e o LGBT, não faltam registros da presença constante dos distintos atores dos movimentos nestes espaços, tentando intervir, realizando atividades de *advocacy*, como costumam chamar a sua atuação. Já os movimentos negros apesar de fazê-lo, parecem agir com menos intensidade.

“...Eles se encontram freqüentemente, o que há é uma enorme demanda reprimida durante décadas e séculos e nem sempre o parlamentar dá conta de sistematizar e de fazer a justa representação que o tema, que o problema, que a demanda, seja na Câmara, seja no Senado Federal.” (Representante da SEPPIR)

“...[A frente] tem encontro direto [*com o movimento*]. A gente sempre tem encontro, discute. Agora com a discussão do estatuto que a gente aprovou do qual eu fui presidente da comissão [Comissão Especial para debater o Estatuto da Igualdade Racial] a gente teve muito contato com movimento, muita discussão, viajo muito pelo Brasil todo fazendo palestra, discutindo. Ontem mesmo ia na universidade mas não deu pra ir por causa da votação, então é uma forma também da gente estar incrementando, entendeu?... A gente acaba sendo o meio de campo do movimento com o parlamento e com a bancada. A gente acaba fazendo esse....

trabalho aqui... Então aqui nós somos porta vozes do movimento.” (C., deputado federal. Representante da FPDIR)

Durante a pesquisa aqui realizada não foram encontradas organizações e projetos focados no acompanhamento parlamentar das temáticas raciais, como acontece com os outros dois movimentos citados acima. Apesar da preocupação dos ativistas em se formar agentes que possam exercer o chamado processo de controle social, tanto do Executivo quanto das políticas públicas por eles implementados, uma atuação focada no controle do parlamento é um projeto ainda em aberto. De qualquer maneira algumas falas remetem ao comprometimento da Frente com o intercâmbio com o movimento.

Tendo em mente o quadro apresentado acerca da atuação desses grupos parlamentares no Congresso Nacional além de contar com as entrevistas realizadas pela pesquisa, é possível se pensar em alguns fatores que interferem na capacidade das Frentes e Bancadas Parlamentares em promover a presença efetiva destes grupos no parlamento. Longe de contemplar todos os possíveis aspectos que se referem à atuação destes grupos parlamentares e dos legisladores individualmente, colhemos alguns pontos que se mostraram presentes nas falas e que podem nos dar elementos para a discussão sobre os grupos, mas principalmente sobre a questão da inclusão política como um todo.

2.4. Alguns fatores condicionantes à atuação dos grupos no parlamento

Apoiados pelos dados coletados e pela literatura pertinente ao tema, o que podemos perceber na pesquisa realizada é que não há linhas explícitas de causalidade que determinem o sucesso (ou o fracasso) das bancadas em sua atuação junto ao parlamento, com vistas à inclusão das minorias aqui descritas. O que podemos constatar foi, na realidade, a existência de um conjunto de fatores que compõe uma teia complexa de interrelações estabelecidas entre parlamentares que pertencem às Bancadas e Frentes aqui analisadas, aqueles de outras bancadas, juntamente com os demais parlamentares da Casa que, por sua vez, se associam às influências exercidas pelas regras que regem o Congresso e que também estão imbricadas em dimensões específicas que definem aspectos próprios à cultura política do nosso país e as

predisposições que convergem esforços de atuação mais ou menos ativa dos atores da sociedade civil organizada.

Parece-nos ser esta teia complexa de relações e de elementos que, conjuntamente, tem colaborado na construção de dinâmicas que intervêm nas possibilidades de inclusão das demandas de minorias no parlamento. É sobre estes conjuntos de fatores que iremos nos deter agora. Em busca de alguma síntese analítica procurou-se resumi-lo em quatro grandes conjuntos de fatores que, por sua vez, a através da pesquisa aqui realizada (tanto a teórica quanto a empírica) revelaram exercer impactos no que tange ao objetivo perseguido nesta dissertação. Conforme já indicado, tínhamos a intenção de identificar se estaria (ou não) existindo uma maior inclusão política de grupos/minorias identitárias e/ou culturais no âmbito da atuação na esfera pública mais institucionalizada politicamente: a esfera parlamentar. Nesta tentativa foi possível identificar estes fatores que, tanto favorecem a inclusão quanto aqueles que a desfavorecem. Também foi possível identificar um terceiro conjunto de elementos que trataremos como um terceiro e quarto fatores e que têm uma dimensão especificamente institucional: as regras do jogo político que balizam o comportamento parlamentar e as especificidades organizativas dos organismos da sociedade civil, a exemplo dos movimentos sociais e das redes.

Estaremos igualmente procurando destacar ao longo desta seção que é a partir da interação entre estes fatores, e também em função da estratégia de comparação que estabelecemos para compreender as distintas experiências entre cada grupo até aqui descrito, que nos será possível pensar se há (ou não) alguma inclusão para estes grupos na esfera parlamentar. Destacaremos, sobretudo, o fato evidenciado pela pesquisa de que tal inclusão não se realiza simplesmente de modo binário – existe ou não existe inclusão democrática – mas se manifesta, sobretudo, a partir da sensibilidade e/ou percepção de que existem distintos graus de inclusão. Portanto, insistimos que os formatos de configuração institucional aos quais se conformam as Frentes e as Bancadas são capazes de promover, mas a partir de graus diferenciados, alguma inclusão democrática daquelas demandas oriundas de tais minorias. Também permanece como objetivo desta seção se pensar em novas agendas e, quem sabe, em novas metodologias de pesquisa para se discutir e se aprofundar ainda mais as reflexões apenas inicialmente empreendidas e que versam sobre as dinâmicas da participação política de minorias no Brasil.

Desta forma, o *primeiro fator* a ser aqui debatido – aquele que recorta dimensões/elementos analíticos que dificultam a inclusão - diz respeito às muitas dificuldades encontradas pelas minorias aqui tratadas em relação à desvalorização social e política, de caráter mais amplo e referido às suas experiências e aos temas que lhes dizem respeito. Entendemos que tais dificuldades, que incidem sobre a totalidade do tecido social, também reverberam no âmbito parlamentar e, dessa forma, podem trazer obstáculos à atuação das Frentes e da Bancada aqui analisadas. Um aspecto a ser destacado nesta análise preliminar refere-se ao problema dos possíveis limites impostos pela ausência de número mais significativo de parlamentares que se reconheçam como pertencentes às minorias aqui debatidas. Trata-se aqui, portanto, de se analisar algumas das dimensões que estamos designando sob a rubrica de um déficit de reconhecimento sofrido por estes grupos.

O *segundo fator*, ao contrário da direção negativa e de gerar problemas para as organizações como o primeiro fator aqui elencado, tenta debater a premissa que permeia a atuação desses grupos, qual seja: a de que a ação conjunta dos parlamentares potencializa, une as forças individuais, conformando-as na construção potencialmente positiva de um ator institucional mais bem sucedido no que diz respeito à sua capacidade de incluir na pauta e na agenda congressuais as perspectivas das diferentes minorias. Ou seja, o segundo conjunto de elementos recorta um eixo de positividade na direção da inclusão democrática e destaca, justamente, as potencialidades da atuação em grupo no âmbito do Congresso brasileiro.

Também se apresentou necessário e digno de menção e destaque para se entender os sucessos e fracassos alcançados pela Bancada Feminina e pelas duas outras Frentes um outro conjunto de elementos – um *terceiro fator* - que, desta vez, contempla os incentivos e as razões que orientam, de um modo geral, o comportamento parlamentar dos/as deputados/as e senadores/as. Algumas características de tais elementos influem diretamente sobre a capacidade de articulação do conjunto e estão diretamente ligadas aos determinantes do jogo político no Congresso. Dentre estes, se mostram relevantes a estrutura de incentivos à atuação dos deputados/as e senadores/as existente no parlamento e o próprio processo de tomadas de decisão. Este terceiro fator remontaria à discussão teórica aqui já empreendida e que se circunscreve aos desafios a serem enfrentados no que tange às vicissitudes da representação

descritiva no âmbito parlamentar, bem como do impacto das regras do jogo político-institucional.

Por último, leva-se em consideração, enquanto um *quarto fator* predisponente, o papel dos movimentos sociais na condução das atividades da FPDCLGBT, da FPDIR e da Bancada Feminina, assim como também dos parlamentares individualmente. Esse papel estaria relacionado ao controle que pode ser exercido sobre a atuação dos representantes e que poderia ser considerado como, no seu conjunto, um dos aspectos que destacam elementos que articulam ações bem sucedidas no sentido de garantir a inclusão política, como já nos foi apresentado do ponto de vista teórico nos capítulos anteriores.

2.4.1 Primeiro Fator: O déficit de reconhecimento das minorias e suas demandas pelo parlamento

Uma das principais tarefas a serem realizadas para garantir a inclusão política de grupos subalternos sempre foi e ainda é a de fazer com que as demandas destes grupos fossem, não só consideradas legítimas, como também entendidas e tratadas como *políticas*. Esse foi o objetivo do movimento feminista e a intensa campanha que cunhou a expressão “o pessoal é político”, através da qual buscavam chamar a atenção para o fato de que as relações entre homens e mulheres no âmbito privado e do lar, ao contrário do que se convencionava entender, eram também políticas e que esse tipo de relação não se restringia ao espaço público e estava presente também no privado¹²⁴.

Assim é o caso do movimento LGBT e de suas “paradas” que movimentam milhares de pessoas em várias cidades do país. Uma das grandes lutas deste grupo foi tentar demonstrar que, para além de uma celebração, as “paradas” são uma manifestação política¹²⁵. E como tal, além de demandar a atribuição de direitos para essa população, estas manifestações seriam uma forma de reafirmar a sua existência e também os valores da diversidade, a despeito de concepções contrárias, principalmente aquelas religiosas. Da mesma forma, o movimento

¹²⁴ OKIN, 2009, PATEMAN, 1994; 1996 e Fraser, 1992 expõem bastante bem as conseqüências da divisão público/privado sobre os direitos das mulheres e sua situação de subordinação.

¹²⁵ Sobre a atuação do movimento LGBT e a importância das paradas é interessante citar o trabalho de MACHADO & PRADO (2005).

negro enfrenta e combate percepções que afirmam a existência, no Brasil, de uma democracia racial, o que frequentemente torna invisível as desigualdades raciais e colabora para a falta de prioridade dada às questões relacionadas ao pertencimento racial, que passam a ser abordadas como meras conseqüências da desigualdade econômica geral e não ligada à questão da discriminação e do preconceito raciais.

O que se pode observar, portanto, é uma luta para tornar-se visível e ter reconhecida a dignidade e a relevância das experiências dos grupos/identidades, algo fundamental para a legitimação das suas demandas e que tem fortes impactos na sua atuação política. Neste sentido, esse “tornar-se visível” é fundamental para a dinâmica efetiva da inclusão política não só para a garantia dos direitos políticos – como os de representação – mas, além disso, para a garantia de que os que estão no parlamento consigam ter sucesso na aprovação de iniciativas que contemplem as suas reivindicações. O tratamento dado às temáticas grupais no parlamento, em nosso entendimento, é uma conseqüência direta da ausência de reconhecimento social e cultural destes grupos que termina também por se transformar numa ausência política. Invisíveis como são aos olhos da grande maioria dos parlamentares (e da sociedade em geral), estes temas são considerados de pouca relevância para os debates no Congresso, tanto no que diz respeito à apresentação de iniciativas pelos/as parlamentares quanto no que se refere à colocação destas iniciativas, de fato, na agenda de atividades das Comissões e no parlamento.

As distintas condições de subalternidade a que estão submetidos estes grupos são expressas em concepções estereotipadas acerca das suas identidades e se refletem na invisibilização enquanto identidades políticas. Assim como quaisquer outras identidades, estas também deveriam ter espaço no debate acerca do processo de produção das leis e serem contempladas por essas mesmas normas jurídicas. Sendo assim, esse *status* subalterno é, em nosso entender, um dos primeiros elementos responsáveis pela exclusão dos grupos desta comunidade política. Tal condição corrobora com o aumento da dificuldade da atuação daqueles que conseguiram serem incluídos - porque foram eleitos - em tal arena, gerando obstáculos à atuação, dentro deste espaço, daqueles que se preocupam em tornar públicas as reivindicações relevantes. Estes representantes têm, portanto, que realizar um gigantesco esforço de transformá-las em reivindicações visíveis o suficiente para serem debatidas naquele espaço, mas que invariavelmente têm sido mantidas à margem. E isso se dá tanto pela

aderência destas temáticas e reivindicações a uma esfera intocada de “privatização”, no sentido de se enquadrar tais questões no âmbito das relações privadas, e, por isso tratá-las como não políticas, quanto pela própria distorção da realidade através de discursos objetivados justamente para inibir e invisibilizar tais clivagens sociais latentes e, assim, contribuir, mais uma vez para invisibilizar e subalternizar estes conjuntos de indivíduos.

Os/as deputados/as e senadores/as nas Frentes Parlamentares e na Bancada aqui analisados têm este como um primeiro desafio a superar. Assim como os movimentos e redes na sociedade têm a função de chamar a atenção desta para tais questões, esses grupos de parlamentares organizados se vêm colocados diante da necessidade de realizar o mesmo trabalho: tornar essas identidades e as desigualdades que surgem a partir delas e que frequentemente repõem discriminações e violações de direitos, em objeto da atenção do parlamento. É nesse sentido que as atividades dos grupos têm se caracterizado pela realização de eventos públicos, discursos parlamentares e outras atividades que tenham o objetivo de chamar atenção para tais desigualdades, pois se não “se fizerem existir” no parlamento, seus projetos e suas reivindicações estarão longe de serem incluídas.

Podemos dizer, portanto, que quanto maior o déficit de reconhecimento e de legitimidade política, social e cultural destes grupos, maiores serão as dificuldades de fazer com que as demandas de cada grupo sejam incluídas, seja através da atuação individual ou mesmo por intermédio das ações coletivas das Frentes e Bancada. Isso se reflete na falta de prioridade dada aos temas de interesse desses grupos, à dificuldade de alguns parlamentares em aceitarem as diferenças colocadas por essas identidades e culturas, proporcionando obstáculos que nem sempre são visíveis para a atuação dos parlamentares e também para grupos que defendem as reivindicações dessas minorias. Como havíamos discutido anteriormente ao falarmos da atuação da FPDCGLBT, os direitos de minorias sexuais ainda estão “um passo atrás”, por assim dizer, no que diz respeito à conquista de legitimidade se compararmos com a situação dos direitos de mulheres e negros, o que, com certeza, se reflete também na atuação das Frentes e da Bancada. Tal falta de legitimidade transparece na pouca prioridade dada ao tema e na fala corrente de deputados/as e senadores/as que expressam de uma maneira muito mais explícita a sua própria contrariedade com relação aos temas e mesmo com constituição das identidades desse grupo. Mensurar os graus de legitimidade dados pela sociedade para as reivindicações de cada grupo não é tarefa fácil, mas cada um

deles pode ser elencado no que poderíamos aqui designar por “escala de legitimidade”: e, importante claro salientar, quanto mais legítimo aos olhos da sociedade e conseqüentemente aos dos deputados/as e senadores/as, maiores as chances de lhe serem garantidos a inclusão.

2.4.2. Segundo Fator: As potencialidades da atuação em grupo no âmbito do congresso nacional

O principal objetivo do surgimento das Bancadas e Frentes no parlamento foi, e ainda é, a soma das forças através da ação coletiva coordenada cujo objetivo é garantir que as iniciativas defendidas pelos grupos apresentem maior sucesso do que teriam se fossem defendidas isoladamente pelos deputados/as e senadores/as de modo individual. Este pressuposto de que a ação conjunta é mais eficaz trás consigo a necessidade de que as Frentes e Bancadas sejam, não só organizadas, mas coesas, não só nos momentos de se realizar pressão como no comportamento coordenado no âmbito das Comissões e do parlamento.

Essas ações dizem respeito à definição dos temas a serem debatidos nas Comissões, ao apoio durante as discussões dos projetos, à realização de discursos em plenário e, principalmente, ao suporte mútuo dos parlamentares durante os debates. Nestes momentos de exposição pública das iniciativas é fundamental que haja um maior contingente de congressistas que se mostrem favoráveis às propostas, pois esta é uma forma de agregar maior força e legitimidade aos pontos de vista dos grupos representados. Tendo isso em vista a existência de um diálogo constante entre os parlamentares, a frequência das reuniões e mesmo o desejo do parlamentar em atuar nas Frentes é importante para que o grupo consiga se organizar e pleitear, junto aos outros parlamentares e nas distintas casas legislativas, tanto os recursos quanto a prioridade com relação às iniciativas em tramitação.

“A gente consegue [*promover a inclusão*] fazendo alianças evidentemente. Porque o parlamento é uma casa em que você tem que fazer alianças entendeu? Só nós sozinhos não conseguimos... A gente não avança muito mais porque hoje a gente tem um refluxo muito grande dos movimentos do Brasil. E o movimento negro também sofre esse refluxo.” (Deputado federal, PT/RJ)

Esse fator, como poderá ser visto, se relaciona com a estrutura de incentivos dispostas pelo jogo político no Congresso. Essa estrutura de incentivos é central para a forma como os parlamentares exercerão seus mandatos, independente do compromisso assumido com as lutas

desses grupos. Tais incentivos, muitas vezes, são conflitantes com a defesa dos direitos das minorias, o que faz com que as atividades ligadas aos grupos e a defesa das reivindicações destes se tornem temas não prioritários para deputados/as e senadores/as. Isto, por sua vez, pode desarticular as Frentes e a Bancada e conseqüentemente fazê-las perder força política. Vejamos o relato:

“Conseguem. Quando elas querem [inserir um tema na agenda do parlamento,] conseguem. O problema é que elas não trabalham... elas poderiam mais, se elas fossem mais unidas elas poderiam conseguir muito mais.” (Assessora parlamentar ligada à bancada feminina)

Mesmo com a baixa coesão apresentada por elas, os momentos em que a Bancada e as Frentes se uniram, foram não coincidentemente os momentos responsáveis por avanços na legislação pertinente às demandas dos grupos. A maioria dos entrevistados frisou a importância de existir essa participação conjunta e destaca-se aqui o papel central que se alcança com o sucesso na aprovação de algumas das demandas. Sabendo do peso que os parlamentares adquirem ao atuar de forma coesa estamos entendendo que este é um fator definidor da capacidade dessas organizações suprapartidárias em garantir maior inclusão das demandas das distintas minorias.

2.4.3. Terceiro Fator: As regras da representação descritiva e demais regras político-institucionais e os custos eleitorais

A baixa inclusão das demandas das minorias está relacionada de forma inequívoca com a ausência de representantes pertencentes às mais diversas identidades que têm denunciado sua histórica exclusão dos espaços institucionais. Como foi visto no capítulo anterior, a preocupação com a criação de mecanismos que garantam a presença física desses indivíduos no debate institucional tem sido central nos estudos acerca da inclusão política de minorias.

Conforme Young (2006) discute, representantes pertencentes a esses grupos teriam maior sensibilidade aos seus temas de interesse devido ao fato de ambos compartilharem a mesma *perspectiva social*. Ou seja, teriam pontos de vista parecidos com relação a alguns fenômenos sociais que, para aqueles que não se posicionam da mesma forma, seriam

imperceptíveis como problemas que afetam a população específica, ou manifestações de preconceito que não são visíveis aos olhos de quem os experienciam. Seria assim um relacionamento diferenciado, o que Young denominou de representação de perspectivas.

Essa probabilidade de maior abertura à defesa dos direitos de determinadas minorias inclui também a disposição em participar das Frentes e da Bancada. Assim, a presença física das minorias no parlamento pode ser considerada outro fator fundamental para a atuação dessas bancadas. Apesar da presença não garantir que esses representantes irão atuar em defesa dos seus grupos de origem, a probabilidade que eles, ao invés de outros, o façam é maior. Seguindo essa linha de raciocínio muitos entrevistados, ao serem perguntados acerca de que mecanismos seriam necessários para assegurar a participação dessas minorias no parlamento, defenderam a presença de um maior número de deputadas e senadoras, de parlamentares negros e da comunidade LGBT. Segundo a deputada:

“Eu acho que o melhor seria eleger muitos negros e negras na eleição próxima, e eleger muitas mulheres brancas e negras, amarelas. Porque? Nosso trabalho é muito árduo. Se na sociedade somos maioria... aqui somos minoria. Além disso a grande maioria do povo não entende que as pressões são benéficas para que as leis sejam aperfeiçoadas e votadas em favor daqueles que entendem que aquilo é certo. (Deputada Federal, PT/SP)

De outra forma, o assessor parlamentar ligado à Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT afirma:

“Eu acho que eles [*o movimento*] têm que invadir mais essa porta [*do parlamento*], tem que exigir... e ocupar melhor os espaços aqui dentro do parlamento. E outra, eleger gente sua.” (Assessor parlamentar ligado à FPDCGLBT)

A idéia de que um maior número de representantes de minorias seria fundamental para o aumento da representação substantiva pode ser exemplificada pelo argumento de Dahlerup (1993; 2006) e sua noção de *massa crítica*. Discutindo a participação política de mulheres, a autora sueca afirma que, ao se analisar o comportamento político de parlamentares nos países escandinavos, percebe-se que quando é alcançada uma determinada proporção de mulheres no parlamento (15%), mudanças positivas na representação política de mulheres seriam irreversíveis e, além disso, mudanças qualitativas na representação passariam a se dar no âmbito dos parlamentos. É este fenômeno que a autora em questão designa como *massa crítica*. A partir dele, não só haveria um maior número de mulheres, o que aumentaria a probabilidade de haver maior número de parlamentares defendendo os temas de interesse

destas como, também, diminuiria a rejeição dos demais parlamentares em relação aos compromissos feministas – trata-se aqui, portanto, da retomada dos argumentos em direção à proposta da representação descritiva já debatida no Capítulo 2. Uma maior quantidade de parlamentares que tenham esse foco de atuação funcionaria como um legitimador das demandas de tais grupos.

Apesar das críticas, como a de Phillips (1995, 1998, 2001), lembrando que a representação descritiva, por si só, não resolveria o problema da qualidade da representação, o trabalho de Dahlerup, vem lembrar a importância da existência de uma proporção maior de minorias no parlamento para que sejam efetivadas conquistas significativas com relação à sua inclusão, como é o caso das mulheres e que se constitui no exemplo citado pela autora. Além de contribuir para a diminuição da rejeição dos homens com relação aos interesses feministas, colaboraria também para conscientizar as próprias mulheres sobre a necessidade de se ter foco na defesa dos direitos das mulheres.

Nesse sentido, mesmo que a presença das minorias no parlamento não signifique que elas serão responsáveis diretamente pela melhoria das condições de inclusão destes grupos, a presença de mais parlamentares “minoritários” no Congresso Nacional, pode ser também um critério legitimador, podendo inclusive vir a servir como base de sustentação para a atuação daqueles que estejam trabalhando mais enfaticamente com as reivindicações das organizações da sociedade civil. Os próprios deputados, ao defenderem a presença ativa dos movimentos sociais no parlamento, o fazem tomando como justificativa a falta de um maior número de parlamentares que consigam, por si próprios, forjar o reconhecimento das demandas destes grupos naquele espaço institucional. Com a pouca presença de representantes eleitos, os movimentos assumiriam o papel estratégico de se fazerem legítimos.

Temos com isso, que este fator poderia ser definido de forma que quanto maior a presença de representantes com as mesmas características de minorias sociais, maior seriam as possibilidades de atuação das Frentes e Bancadas. Isso se deve ao fato de que, quanto mais deputados/as e senadores/as com maior sensibilidade aos temas de interesse das minorias, maiores as chances daqueles serem recrutados para participar das organizações no parlamento. E maiores seriam também as chances deles participem de maneira ativa desses

espaços de interlocução, construindo uma base mais ampliada de sustentação para a reivindicação de políticas públicas e de iniciativas legislativas favoráveis às minorias.

Por sua vez, a literatura que discute o comportamento parlamentar apresenta como uma das variáveis principais para a atuação no Legislativo, os objetivos eleitorais dos congressistas. Nas palavras de Arnold (1990) ao falar do Congresso norte-americano, os membros do parlamento se preocupariam intensamente com sua reeleição ou sua sobrevivência política enquanto representantes eleitos para outros cargos tanto no Legislativo como no Executivo. Este interesse impeliria os legisladores a apoiarem determinadas políticas ou proposições que servem a interesses particulares ou gerais, desde que os mesmos fossem relevantes para o alcance deste objetivo primaz: o sucesso eleitoral futuro como fora no passado. Da mesma forma, os legisladores não tenderão a atuar na defesa de determinadas demandas ou políticas que possa oferecer obstáculos adicionais ao seu objetivo principal, a sobrevivência eleitoral.

No que diz respeito ao caso brasileiro, as premissas se repetem. Como assumido por diversos autores¹²⁶, os legisladores brasileiros, em geral se preocupam e pautam sua atuação de acordo com o seu desejo de se manter nos cargos de representação. A estrutura de incentivos que surge deste objetivo acaba se transformando num obstáculo à organização das Frentes e da Bancada e, por via de consequência, para a representação de minorias por vários motivos os quais serão analisados nesta subseção.

De acordo com os autores que discutem o comportamento eleitoral, tanto no caso americano como no caso brasileiro, uma das principais formas encontradas pelos parlamentares para sobreviver politicamente é através do atendimento das reivindicações dos grupos que ele acredita serem os principais responsáveis pela sua eleição (tanto em termos do número de votos dados pelo grupo como também pelo apoio e os recursos angariados ao longo da campanha eleitoral). Seguindo esta lógica, por exemplo, deputados/as e senadores/as que tenham sido eleitos com votos concentrados numa determinada região geográfica, seja um estado, uma região do estado ou mesmo um município, irá se dedicar a pleitos que interessam, ou possam vir interessar, a esta população específica. Assim também, um parlamentar que tenha sido eleito com um financiamento de campanha advindo de grandes produtores rurais,

¹²⁶ AMORIM NETO & SANTOS, 2003; PEREIRA & MUELLER, 2000, 2003; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; MÜLLER, 2005; PEREIRA & RENNÓ, 2001.

por mais que ele mesmo não seja um produtor rural, tenderá a abarcar os interesses destes grupos como forma de garantir que, nas próximas eleições, este grupo forneça o mesmo apoio dado anteriormente. Ou mesmo que o congressista tenha contado com ampla mobilização de um movimento específico, como um sindicato, por exemplo, são estes grupos os maiores beneficiados pela atuação parlamentar desse representante.

Ao realizar esse tipo de troca, o congressista procura, portanto, pavimentar o caminho a ser percorrido nas eleições futuras. Há sempre grupos específicos que apóiam determinados candidatos com o desejo de terem garantidos os seus pontos de vista na produção das leis. Os congressistas, no entanto, apesar de privilegiarem a atuação em prol daqueles que tiveram influência fundamental em suas eleições, muitas vezes, acabam por recorrer a mais de um grupo de apoio, atendendo a um sem número de demandas que chegam a ele como forma de construir uma base eleitoral segura.

Os/as deputados/as e senadores/as pertencentes às Frentes e Bancadas aqui analisadas não fogem a essa caracterização. Por mais que apresentem o compromisso genuíno em defender as demandas das minorias aos quais estão ligados, também têm como norte para a sua atuação a onipresente preocupação com suas chances de reeleição. Esta preocupação aparece de várias formas nas falas dos entrevistados e pode ser considerada como um elemento extremamente relevante para a coesão dos grupos inter ou suprapartidários.

“Atualmente nós podemos dizer o seguinte: que o deputado, ele não se elege somente com aquele movimento de maior vinculação com ele, ou seja, a juventude não elege propriamente parlamentares jovens, as mulheres não elegem propriamente parlamentares mulheres, assim como os negros não elegem propriamente parlamentares negros. Ou seja, é preciso um espectro muito mais amplo de eleitores para que ele possa então conseguir uma cadeira seja na câmara de deputados ou no senado federal.” (Representante da SEPPIR)

A fala do representante da (SEPPIR/PR) faz coro à fala do assessor parlamentar ligado à Bancada Feminina e transcrita abaixo:

“[...] na verdade a deputada representa uma gama diferenciada de eleitores, de diferentes movimentos sociais, de diferentes classes sociais e que têm diferentes interesses no congresso. O fato dela estar dirigindo a bancada feminina termina por direcionar a atuação dela muito para questões ligadas à defesa dos direitos da mulher, mas não necessariamente, isso apenas porque a deputada tem ligação profunda com setores da educação, com movimento sindical, com servidores públicos. Então não é exclusiva uma atuação feminista. É uma circunstância a

atuação dela como coordenadora da bancada.” (Assessor parlamentar ligado à bancada feminina)

Por sua vez, essa lógica eleitoral interfere nas escolhas dos temas a serem desenvolvidos ao longo do mandato parlamentar. Um exemplo disso é quando os deputados têm condições de decidir em quais Comissões ele poderá atuar, a escolha sempre leva em consideração as suas bases eleitorais, ou seja, aqueles grupos responsáveis pela sua eleição e pelas suas experiências anteriores, sejam profissionais, sejam políticas. A escolha das Frentes e Bancadas onde atuará também segue a mesma lógica. Os eleitos com o apoio do movimento sindical acabam participando da Bancada Sindical, os eleitos com o apoio das igrejas evangélicas participam da Frente Parlamentar Evangélica e assim por diante. Como foi dito acima, o próprio surgimento das Bancadas está ligado a este tipo de relação eleitoral estabelecida entre representantes e os respectivos grupos organizados. Pois, aqueles assuntos não contemplados nas Comissões ou que não conseguem ter espaço nelas, acabam sendo levados para essas organizações informais. Com isso, os parlamentares conseguem garantir alguma visibilidade para os temas dos grupos que os apóiam eleitoralmente.

A realização deste cálculo teria duas conseqüências diversas no que se refere à participação nas organizações incumbidas de efetivar a representação de perspectivas. Por um lado, o desejo de angariar atenção de outros públicos ou trazer para si a imagem de um defensor dessas causas minoritárias: estas são algumas das condições que efetivamente contribuem para trazer muitos parlamentares para essas Frentes e também contribuem para que algumas das deputadas e senadoras participem das atividades da Bancada Feminina. Todavia, lembrando do primeiro fator aqui analisado, o déficit de reconhecimento destes grupos, o efeito maior pode ser expresso mesmo é na desmobilização. Divididos entre as mais variadas demandas que lhe são trazidas, todos os dias, pelos grupos mais diversos, os legisladores acabam se dedicando mais a determinados tipos específicos de demandas: aqueles que ele julga como mais relevantes para a sua candidatura futura. E na maior parte dos casos, fazem isto em detrimento das demandas dos grupos minoritários dos quais fazem parte ou defendem.

Desta forma, aquele compromisso genuíno de representação das minorias é significado pelos congressistas como não assegurador das condições necessárias para que eles possam permanecer em seu mandato. Sendo assim, acabam muitas vezes, priorizando outros temas.

Com relação à opinião dos entrevistados, todos eles/as, quando perguntados sobre quem representam, responderam primeiramente: aqueles grupos os quais ele/a acredita que foram os principais responsáveis pela mobilização que o/a levou ao parlamento. Nas palavras da senadora entrevistada:

“[...] então eu digo que a representação mais efetiva é dos trabalhadores da educação [...]” (Senadora, PT/RO)

Perguntada sobre quem foi responsável pela sua eleição, a senadora completa:

“[...] antes mesmo de ser dirigente do meu sindicato de base [*dos trabalhadores da educação*] eu já era dirigente da Central Única dos Trabalhadores. Então foi primeiro pro geral, o global, pra depois ir para o específico [...] Então é lógico que a somatória dessas representações possibilitou a minha eleição. Agora eu não atribuo apenas a um determinado movimento não, eu acho que a somatória e principalmente a expectativa pela mudança [*foram responsáveis pela eleição...*]” (Senadora, PT/RO)

O mesmo raciocínio permeia a fala do deputado federal, que também explicita que a escolha das Comissões em que trabalhou se relaciona aos grupos que o elegeram. O deputado, no entanto, afirma que a partir de um determinado momento atentaria também para a defesa dos direitos dos negros. É interessante perceber, contudo, que foi só a partir do quarto mandato, quando já havia construído e consolidado sua longa carreira parlamentar é que o parlamentar se sentiu seguro para realizar esse tipo de atuação, sem identificar algum comprometimento ao seu mandato:

“[...] Eu vim muito com a característica, com a missão de trabalhar pelo movimento sindical. Então fui apoiado 100% pelo movimento sindical e *tanto trabalhando na comissão de trabalho e na comissão de transporte, porque como ferroviário fui atuar na comissão de transporte*. Já a partir do quarto mandato eu via que nessa casa tinha uma lacuna enorme na questão racial. A gente via poucos parlamentares, poucas pessoas, se discutia tudo aqui na Câmara, mas não se discutia a questão racial. Como negro que sou e venho de uma categoria que é originariamente de negros, que são ferroviários, na área mais braçal, na área braçal na ferrovia é negro. Entendeu? Então eu sentia essa necessidade e comecei a atuar.” (Deputado federal, PT/RJ)

No que diz respeito aos seus eleitores a resposta não difere daquela dada pela senadora:

“[...] o movimento sindical é responsável pela minha eleição. Só que eu tenho uma característica porque a gente vem se adaptando à realidade. Hoje eu também tenho muito voto localizado. Quer dizer, muito voto distrital, onde eu moro

no Rio de Janeiro. Padre Miguel, Bangu Realengo, toda aquela área do Campo Grande que é também uma área de muitos operários, muitos negros e a região mais pobre do Rio de Janeiro. Então eu moro, eu resido lá e tenho muito voto hoje, posso dizer pra você, 50% dos meus votos são de lá.” (Deputado federal, PT/RJ)

Entre os parlamentares entrevistados, somente a deputada federal afirmou defender, em primeiro lugar, as mulheres. Mas foram também elas, segundo a deputada, as principais responsáveis pela sua eleição:

“Em primeiro lugar eu acho que eu falo muito para as mulheres, falo muito para as mulheres negras... a predominância são mulheres do Bolsa Família. São mulheres negras... Pobres... Excluídas, são pobres excluídas... Então eu sei que muitos homens votaram em mim, mas quem bateu tambor e falou ao ver a minha foto, da minha candidatura eu acredito que sejam as mulheres, é a periferia da minha cidade. (Deputada federal, PT/SP)

A fala se repete também entre assessores, as organizações da sociedade civil e o Executivo:

“[...] ela [*a parlamentar de quem o entrevistado é assessor*] é eleita por uma questão de classe né... [*é*] sindicalista, uma pessoa que ligada à educação, já conhecida no estado por este trabalho... E tem um olhar de uma mulher que além da disputa de classe faz uma discussão de Direitos Humanos muito marcante, em toda sua trajetória. A partir do direito à educação, ela desenvolve um discurso de... e uma luta de direitos humanos muito significativos. (Assessor parlamentar ligado à FDCGLBT)

“[...] tem muito poucas mulheres que tem bandeira das mulheres, assim como o tema delas, elas tem, algumas tem, mas elas não ficam só nesse tema, elas passam para outros temas também...” (Representante da SPM)

Como fica patente na fala dos entrevistados, acaba sendo criada uma relação perversa de representação, pois se pensarmos num padrão de representação estrito, esta lógica estaria mais condizente com a idéia de que o representante atue em favor daqueles que o elegeram. No entanto, mais uma vez, os recursos disponíveis e que estão envolvidos na eleição de representantes nos dias atuais nem sempre estão ao alcance de alguns grupos sociais, e mais uma vez, as minorias são colocadas em situação de desvantagem. Não tendo a mesma quantidade de recursos necessários para a eleição de congressistas, acabam contando com o esforço contínuo de poucos deputados, que por mais que desejem atender a estes grupos, sabem que não se pode contar com todo o apoio necessário apenas destes grupos para permanecer no seu cargo de representação.

Isso não quer dizer que as minorias não sejam vistas como eleitores/as em potencial para os parlamentares, tanto para os que não estão estreitamente ligados a elas como para os que estão. Mas, na visão dos/as parlamentares aqui identificadas, estas não apresentam peso suficiente para fazer com que sejam deixadas de lado outras demandas para que eles/as possam se dedicar às causas minoritárias. Nesse contexto, também o *tempo*¹²⁷ gasto pelos/as deputados/as e senadores/as se apresenta como outro recurso importante para maximizar esforços e, desta forma, a decisão dos grupos a serem beneficiados leva em conta também o tempo que os parlamentares têm para atender a determinadas demandas em detrimento de outras.

Mais uma vez é importante frisar que, mesmo que nem todos o/as parlamentares resumam sua atuação a esse tipo de cálculo, ele afeta em maior ou menor grau a grande maioria dos parlamentares. Conseqüentemente afeta também a intensidade da dedicação que estes dedicarão à sua atuação nas respectivas Frentes e Bancada. E, levando-se em conta que um dos fatores já apontados como fundamentais para o sucesso da atuação desses grupos é a coesão entre seus participantes, a falta de prioridade dada por eles à sua participação nestas organizações faz dessa estrutura de incentivos um dos maiores elementos de relevância para se efetivar (ou não) a inclusão dos temas das minorias.

Exemplos desse elemento não faltaram nos relatos colhidos ao longo das entrevistas. Chamou-nos especialmente atenção a força que tem tido um movimento societário específico: o movimento sindical. Segundo o assessor parlamentar ligado à Bancada Feminina, ao falar sobre a atuação da coordenadora dessa Bancada e ao ser perguntado sobre quem a deputada representaria, apesar de afirmar que ela representava uma gama variada de eleitores, no que diz respeito especificamente aos grupos responsáveis pela sua eleição define que:

“[...] A deputada [deputada federal, PT/BA] é egressa do movimento sindical da Bahia... Tem uma vinculação grande com servidores públicos. Eu acredito que o movimento sindical e os servidores públicos da Bahia são os principais, formam o maior bloco de apoio à deputada...” (Assessor parlamentar ligado à Bancada Feminina)

É notório que as principais lideranças, no âmbito da Bancadas e das Frentes aqui estudadas, são advindas de movimentos sociais de ideologias de esquerda, com uma presença

¹²⁷ Como afirma VOGUEL, 2005.

muito marcante de deputados/as e senadores/as que possuem uma trajetória de militância em sindicatos de trabalhadores. Em sua análise das proposições feitas por deputadas de 1987 a 2002, Pinheiro (2007) chega à conclusão de que

“Está implícita [*na distribuição de proposições feitas pelas deputadas*] a preocupação em atender os reclames de determinados segmentos profissionais, vez que grande parte das deputadas eleitas veio de uma participação anterior em movimentos sindicais, o que induz um olhar especialmente direcionado para essas questões. Ademais, há uma parte expressiva dessas propostas que se ligam a aspectos legais que objetivam ampliar ou assegurar os direitos de classes trabalhadoras...”¹²⁸

Dessa forma, portanto,

“O modo como a atuação feminina se constrói no Parlamento passa pela relação das deputadas com suas bases eleitorais, que... associa-se a características específicas que a fazem orientar-se para determinadas áreas.”¹²⁹

Isso não acontece apenas com as mulheres presentes na Bancada Feminina e na FPDCGLBT. As lideranças da FPDIR também têm uma relação estreita com o sindicalismo, como apareceu na fala do deputado representante da Frente citada acima, assim como a Senadora representante da FPDCGLBT. A deputada federal ligada à Bancada Feminina e a FPDIR, perguntada sobre a frequência com que se encontra com o movimento, destaca a relação com os sindicalistas: “[...] o movimento sindical eu to encontrando com líderes do movimento semanalmente” (Deputada federal, PT/SP).

Como pode ser visto, o foco da atuação de boa parte destes deputados acaba sendo prioritariamente dado aos temas de interesse das suas próprias bases eleitorais. O reflexo disto para a atuação dos grupos, como é de se esperar, é o de que boa parte daqueles que estão hoje na liderança destas organizações interpartidárias não tratam tais temas como efetivamente prioritários para seus mandatos, reservando a eles respectivamente muito menos tempo e dedicação. E isso valeria até para os congressistas mais ativos do conjunto dos participantes, geralmente e também para os coordenadores e líderes da organização. Isso explica, em parte, o fato de que por mais que se proponham iniciativas legislativas, muitas delas não caminham de modo concreto pelas etapas do processo legislativo. Não sendo estes, de modo real, aqueles temas primários para os mandatos dos legisladores, os incentivos para reuniões ou

¹²⁸ PINHEIRO, 2007: p. 143.

¹²⁹ Idem, p. 177.

organização das atividades são poucos, esvaziando-se assim a participação nas Bancadas e nas Frentes.

“*[...Para aumentar a inclusão das minorias no parlamento é preciso que o congressista] trabalhe mais e acredite mais mesmo. Tem que ser isso... Colocar essas questões como prioridade. Esquecer outras coisas e trabalhar e ir a luta. Porque essas questões de gênero, de minorias são questões muito árduas, de muito sofrimento. Se você não for atrás... [Os temas de interesse das minorias] acabam sendo temas secundários mesmo [no mandato]. Até porque é uma questão... que ainda [aqui] dentro há muito preconceito. Então você não quer se mostrar. Então você sempre fica assim com um pé lá e outro cá.*” (Assessora parlamentar ligada à bancada feminina)

A consequência de tal falta de prioridade aqui identificada é, pelo que se vê, um quadro de baixa participação e de aumento expressivo das dificuldades para encontrar a disponibilidade dos parlamentares para a realização de reuniões. Isso é exemplificado no relato abaixo e permeia as três organizações suprapartidárias aqui destacadas.

“Na verdade [*a bancada*] tem tido uma dificuldade de se reunir... [*E o direito de minorias sexuais*] é um tema muito espinhoso. Infelizmente é um tema que gera muito mais ônus do que bônus aos parlamentares. E como eu falava antes, quer dizer, *essa é a lógica da maioria dos parlamentares, assumir um tema que traga bônus*. Então anda difícil e ano que vem menos ainda, porque é ano de eleição e não tem jeito, essa é a realidade, não tem jeito, infelizmente, mas é real... Então isso é um resultado. O Berzoini [*Ricardo Berzoine, PT/SP, deputado federal*], por exemplo, se posicionou o tempo todo a favor da aprovação do PL [PLC 122/06], mas há dificuldade de articulação. E até porque tem haver com o que é demanda, do que é prioritário né. Esse tema ainda não é prioridade em lugar nenhum, e não é só no Brasil não, é no mundo. Esse tema não é prioridade não, definitivamente.” (Assessor parlamentar ligado à FPDCGLBT)

Quando se trata da FPDCGLBT, o problema se agrava pelo fato de que, não só o tema não ser prioritário na agenda da maioria dos que fazem parte da Frente, como o fato de que a sua participação mais expressiva poder ser um elemento que potencialmente venha a trazer para o legislador grandes dificuldades eleitorais no futuro. Vejamos:

“Com poucas exceções, os parlamentares evitam a associação de sua imagem com a defesa dos direitos relativos à liberdade de orientação sexual. Nossos congressistas parecem temer que lhes possa custar votos”¹³⁰.

Esse temor é justificado na fala de outra entrevistada, apresentada abaixo:

¹³⁰ PORTO, 2007.

“...Já fui ameaçada de violência física, agredida verbalmente e até ameaçada eleitoralmente... Tenho sido chamada de lésbica por defender os direitos civis dessas pessoas, mas nada disso me abala.” (F., senadora)

Temor parecido é aquele experimentado por parlamentares que defendem temas polêmicos a exemplo do aborto. Podemos tomar como um caso paradigmático as eleições para o Senado Federal em 2006. A então deputada Jandira Feghali (PC do B/RJ), defensora e autora de proposições que buscavam a descriminalização do aborto foi vítima de uma campanha cujo conteúdo tinha como objetivo atingir a candidata devido, justamente, à sua posição explicitamente favorável ao fim da punição de mulheres que realizassem abortos¹³¹.

Ainda que se afirme que estes sejam casos extremos de possíveis ônus ao parlamentar que represente tais grupos, tais acontecimentos nos ajudam a ilustrar o fato de que, em sua maioria os congressistas, ao lançarem mão da lógica “racional-eleitoral”, não costumam considerar a representação das minorias como central em seus mandatos. Até aqueles que apresentam o compromisso com a defesa destes grupos e têm sido ativos nesse papel, reconhecem que não seriam os seus temas prioritários, conforme ilustrado. Mais uma vez é importante dizer que a atuação do representante no Legislativo não se reduz unicamente ao cálculo eleitoral, mas este é, com certeza, um dos principais preditores para as ações dos legisladores; sendo fundamental até para que este continue a defender as perspectivas dos grupos sociais com os quais se identifica.

Esta característica do comportamento parlamentar dos congressistas é também um dos motivos pelo qual a maior parte deles tem uma relação estreita com os partidos dentro da arena legislativa. Como argumentam Pereira e Mueller (2003), os partidos políticos tem funções e poderes diferentes dentro e fora do Congresso. Já é conhecido o fato dos partidos políticos, durante a eleições proporcionais, terem pouco poder sobre as candidaturas ou mesmo sobre as chances de sucesso de um candidato, devido entre outras coisas, ao caráter personalista da disputa¹³². No entanto, a partir do momento em que se passa à dinâmica no Congresso Nacional, os partidos têm a favor de si a posse de um conjunto de prerrogativas que fazem da disciplina partidária uma importante estratégia de atuação por parte dos congressistas. Segundo esta linha de argumentação as “restrições das regras e procedimentos centralizadores presentes na arena legislativa que colocam os partidos políticos em vantagem

¹³¹ CANDIDATA, 2006; FREITAS, A., 2006.

¹³² Para mais detalhes ver SAMUELS, 2000.

sobre os deputados individualmente”¹³³ são responsáveis por esta característica do sistema partidário brasileiro.

Apesar de haverem controvérsias acerca do impacto de alguns destes poderes dados aos partidos sobre a atuação dos parlamentares¹³⁴, os partidos têm cada vez mais ganhado poder sobre seus filiados, devido à concentração cada vez maior de prerrogativas nas mãos dos líderes partidários. Como os parlamentares dependem das lideranças para conseguir serem escalados para Comissões que desejam ou para terem seus projetos de lei votados em plenário, os parlamentares acabam se mantendo fiéis às suas lideranças. Isto, por sua vez, se deveria ao fato de que o sucesso na aprovação de projetos e no atendimento às demandas dos setores da sociedade que os elegeram, os legisladores acabam tendo que manter estreita relação com os líderes como recurso a uma estratégia indireta de sobrevivência eleitoral.

A decisão de participar das Comissões, conforme citado acima, nem sempre passa pelas preferências individuais do candidato, pois são as lideranças partidárias as responsáveis pela nomeação para as Comissões e, desta forma, o grau de liberdade que um deputado ou senador tem de decidir sobre ela varia¹³⁵. Como a indicação é uma prerrogativa das lideranças, os/as deputados/as e senadores/as acabam atuando de forma a satisfazer os interesses dos partidos. O conjunto destas regras faz com que os níveis de fidelidade partidária dos congressistas brasileiros, medidos através das votações nominais no parlamento, sejam altos se comparados com a fraqueza dos partidos na arena eleitoral¹³⁶. Estes elementos transparecem naquilo que uma entrevistada designa por “respeito” dos parlamentares em relação aos partidos:

“...mas elas tem um respeito muito grande dentro do partido, elas não estão mais precisando se firmar como, como liderança, aí elas correm paralelo com isso, mas outras não, elas ainda correm subordinadas ao partido... eu acho que é uma questão do partido... É, são muito poucas as que tem uma independência, entendeu? O que levam essas bandeiras pra dentro do partido. São poucas, também são poucas deputadas também e a gente não pode... (Representante da SPM)

¹³³ PEREIRA & MUELLER, 2003: p. 737. Entre essas prerrogativas institucionais estariam as de nomear e destituir membros e dirigentes das comissões e relatores de projetos; Incluir e retirar projetos da pauta do Congresso; determinar se a sua tramitação terá caráter de urgência; orientar o voto de sua bancada no plenário; e negociar junto ao Executivo as demandas de parlamentares e membros de sua bancada.

¹³⁴ Cf. LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005.

¹³⁵ PEREIRA & MUELLER, 2000 e MÜLLER, 2005 apresentam uma discussão detalhada sobre o funcionamento das comissões e sobre o recrutamento dos parlamentares para esta.

¹³⁶ PEREIRA & MUELLER, 2003; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999.

Uma das questões que poderiam vir a ser também exploradas aqui seria a força que os partidos têm em relação ao crescimento e ao desenvolvimento das Frentes e Bancadas no Congresso. No que diz respeito aos grupos aqui entrevistados na maioria dos casos o Partido e as questões partidárias são apontadas como predominantes em relação às atividades das bancadas.

“[...em casos onde os interesses dos partidos são conflitantes com os interesses da Frente ou Bancada,] eu acho que é ela fica com os partidos... É, são muito poucas as que tem uma independência, entendeu? O que levam essas bandeiras pra dentro do partido. São poucas, também são poucas deputadas também e a gente não pode...é... (Representante da SPM)

“É claro que a deputada tem um compromisso primeiro com seu partido. Que é um compromisso programático, uma história de vida. Se por ventura, lá na frente, haver uma divergência ela vai ponderar essa questão, mas deve seguir a orientação de seu partido.” (Assessor parlamentar ligado à Bancada Feminina)

Isso pode acontecer primeiro porque essas regras dão aos partidos condições de manter a atenção do parlamentar com relação aos interesses propriamente partidários. Segundo, porque aqueles que conseguem construir uma independência em relação aos partidos são, geralmente, aqueles que alcançam maior prestígio e capital político junto à sociedade e os parlamentares, compondo muitas vezes, eles próprios, as lideranças do Partido. Como poucos representantes dessas minorias conseguem garantir tais espaços e o prestígio necessário para assegurar tal independência, acabam dependendo da relação com as lideranças para ter as suas proposições discutidas, votadas e aprovadas. Dependendo estrategicamente dos partidos para sua sobrevivência eleitoral, as atividades da estrutura partidária acabam concorrendo em muitas direções e sentidos com a atuação nas Frentes e Bancadas, colaborando também para graus menores de coesão destas.

No que diz respeito às regras vigentes no parlamento, estas são apontadas também como um obstáculo direto à atuação das minorias e das Frentes e Bancadas. Como as votações em plenário dependem da decisão do Colégio de Líderes tanto da Câmara quanto do Senado para serem realizadas, os projetos, mesmo quando aprovados nas Comissões, permanecem meses esperando para ser colocados na agenda do plenário. Exemplo disto é que dois dos projetos aprovados na Câmara dos Deputados contaram com o apoio do presidente da casa na época, pertencente a um partido de esquerda (Aldo Rebelo, PCdoB/SP). Sobre a dificuldade imposta pelas regras, a deputada federal afirma:

“[...] eu entrei na casa achando que nós deveríamos mudar esse regimento. Esse regimento foi feito num outro momento e hoje n[os temos 513 deputados, nessa casa tem muito mais voz e vez os líderes por isso que eles chamam o baixo clero e a elite dessa casa. Então tem que mudar muitas coisas e democratizar mais e ter igual. Por exemplo eu não posso... eu posso influir meu líder ou alguns líderes para colocar na pauta, mas quem decide a pauta da semana são apenas 27, com o presidente 28 pessoas. Num fórum de 513, então eu acho que também não só a reforma política mas também um profunda reforma nos regimentos internos dessa casa é substancial é uma discussão como essa.” (Deputada Federal, PT/SP)

As regras institucionais e a estrutura de incentivos disponíveis aos/às deputados/as e senadores/as têm efeitos distintos sobre a atuação da Bancada e das Frentes. Por um lado, as regras por si próprias como visto acima centralizam as decisões nas mãos das lideranças partidárias, oferecendo obstáculos à atuação dos grupos, pois estes claramente dependem das lideranças para levar seus projetos para a etapa de votação em plenário. Levando-se em conta que, em geral, estas lideranças não dão como prioritários os temas de interesse das minorias, a maioria dos projetos permanece, portanto, na fila para votação durante longos períodos, nem sempre chegando a ser votada antes que sejam arquivados.

Por outro lado, a estrutura de incentivos, aliada a estas regras também se constitui num desafio à atuação das Frentes e Bancadas. Isto pelo fato delas conterem um potencial que é desarticulador e que afeta diretamente as chances de sucesso dos grupos. Ou seja, o fato de que os parlamentares tenham como preocupação central sua permanência no cargo de representação parlamentar ou alçar algum cargo no Executivo, faz com que ele se dedique à defesa privilegiada de grupos que apresentam recursos úteis para sua eleição. Esse privilégio, por sua vez, faz com que a defesa das demandas dos grupos minoritários perca peso na atuação parlamentar, já que estes grupos como vimos, não são capazes de mobilizar os mesmos recursos necessários para a eleição de um congressista, ao contrário dos grupos de interesse organizados que acabam dominando a cena dos debates.

2.4.4. Quarto fator: A pressão exercida pela sociedade civil organizada - movimentos sociais e ONG's

Como vimos na sessão anterior, deputados/as e senadores/as apresentam como um de seus principais objetivos durante sua atuação no parlamento, a sobrevivência política. Esta sobrevivência se dá através do sucesso nas eleições garantido com o apoio dos mais diversos

setores da sociedade civil. Nesse jogo, os parlamentares buscam ou se sentem pressionados a defender as demandas de interesse desses grupos que lhe asseguram uma base sólida de apoio no momento eleitoral.

Segundo Arnold (1990), os cidadãos são como públicos assistindo a atuação dos representantes nas instituições, principalmente no Legislativo. No entanto, haveria dois grupos diferentes de públicos na sociedade, os públicos atentos e os inatentos. Os primeiros se caracterizariam pela preocupação com assuntos específicos que são temas de legislação no Congresso, estes sabem quais alternativas estão sob consideração e têm convicções firmes acerca daquilo que acreditam que o legislador deva fazer. Já os inatentos não têm posições firmes e nem sabem quais seriam os temas que estão na agenda do parlamento.¹³⁷

Apesar de os públicos inatentos serem importantes para a eleição dos parlamentares, são os públicos atentos que, mais organizados, pressionam o deputado para que este tome posições favoráveis às suas demandas. E como afirma Arnold, são a esses públicos atentos que os parlamentares acabam atendendo. Sabendo das preferências dos grupos na sociedade ele tem em suas mãos as informações necessárias sobre quais posições deve tomar no sentido de ganhar a simpatia de um conjunto de cidadãos que poderão em eleições futuras lhe garantir apoio na disputa por votos.

Essa característica da relação dos deputados com os grupos organizados da sociedade civil nos leva a um outro elemento importante e condicionante da inclusividade no que tange às Frentes e as Bancadas, qual seja, a atuação da sociedade civil como agente de pressão e apresentação das demandas das minorias aos parlamentares. A importância da atuação dos movimentos e das organizações da sociedade civil no acompanhamento dos parlamentares foi citada pelos entrevistados como uma ferramenta fundamental para a inclusão dos grupos. A presença ativa dos movimentos como públicos atentos da sociedade é fundamental para garantir que os parlamentares atuarão na defesa de suas perspectivas. As falas a seguir expressam a opinião dos entrevistados sobre o papel dos movimentos e organizações sociais na qualificação da representação destes grupos.

“E mais importante [*para a inclusão política*] também é o controle social. Quando eu disse que naquele dia [em que houve a votação de uma proposta de

¹³⁷ ARNOLD, 1990.

interesse do movimento LGBT] que faltaram dois vereadores [...] Assim que eu saí de lá eu procurei nos gabinetes eles não estavam e eu fiz um protesto veemente. Olha, eles me ligaram eu não podia atender na hora... Eles ficaram desesperados atrás de mim... do militante, que poderia ser qualquer outro, para dar explicações, porque estava viajando, outro falou outra coisa. E eu falei para ele: mas vai viajar logo no dia tal? No dia da votação e tal? Quer dizer, se você faz um controle social bem feito eles ficam morrendo de medo de perder voto nas outras eleições porque na verdade é o que eles mais pensam é no voto é na reeleição. Eu um dia pretendo me candidatar à vereador e... quero fazer um trabalho que se eu não for reeleito não tem problema. Eu quero fazer o que eu acho que tem que fazer, perdendo voto ou não. Eu não vou me preocupar em fazer coisas que eu não quero fazer só para ganhar voto. [...Por isso também] então eu não sei se eu vou conseguir um dia ser vereador.” (Representante do movimento LGBT)

“[...] Entenda, eu não to querendo jogar a culpa pro movimento, de jeito nenhum... de modo geral são bárbaros, fazem com o dinheiro que não tem, fazem mágica. Agora, tem que articular mais, precisa entender melhor como funciona a casa, essa relação com os estados precisa melhorar, sabe? O parlamentar quando tá no estado é uma coisa, quando tá aqui é outra... O controle social, o monitoramento... da ação parlamentar, do mandato parlamentar é muito importante. *Os parlamentares não podem sentir que só as Igrejas, só os Neopetencostais estão de olho nele sabe*, eles tem que começar a ver que tá todo mundo aí olhando pra eles...” [grifos nossos] (Assessor parlamentar ligado à FPDCGLBT)

As falas acima dão relevo ao controle dos parlamentares como forma de assegurar que eles atuarão, não só individualmente, mas também enquanto Frentes e Bancada. Assim a pressão, além de se constituir como um estímulo à atuação dos parlamentares serve também como uma forma de agregar legitimidade à atuação dos próprios congressistas na reivindicação por espaço na agenda do Legislativo.

“...Então nós também somos limitados... Quando você tem uma pressão popular fora e a gente aqui, acaba respaldando a nossa ação. O problema é que essa ação é muito tímida... Nós não conseguimos ainda fazer algo de grande vulto para sensibilizar cada vez mais. Mas estamos fazendo localizado, nos estados, essas questões todas. Mas no dia que a gente conseguir... há uma proposta do ano que vem da marcha pela liberdade religiosa aqui em Brasília a gente trazer mais de cem mil pessoas. Então vamos... ver se ano que vem a gente coloca cem mil pessoas aqui dentro, [na] marcha em Brasília, porque aí é um vulto...” (C., deputado federal. Representante da FPDIR)

Perguntada sobre a frequência com que se encontra com líderes dos movimentos e qual a importância da atuação do movimento para o parlamento, a senadora reforça a necessidade da presença do movimento na luta por direitos no âmbito do Legislativo:

“Sempre que possível. Sempre que a gente é demandada eu tô me encontrando... O fundamental é que o movimento esteja organizado, esteja mobilizado pra que as coisas possam acontecer efetivamente no parlamento porque

quando se trata de direitos e quando se trata principalmente de direitos LGBT aqui a coisa aqui dentro é muito difícil.” (Senadora, PT/RO)

Mesmo que os parlamentares não respondam de maneira imediata ao esforço contínuo de mobilização dos movimentos, isto faz com que percebam que estes grupos estão fiscalizando sua atuação e que, caso não venham a satisfazer as suas demandas ou pelo menos se esforçar para tal, esse comportamento pode ter reflexos negativos no seu desempenho eleitoral futuro. Este cálculo acaba tendo algum impacto sobre a atuação do parlamentar, como é relatado na fala do representante do movimento LGBT. A atuação desse movimento, nesse caso, faz com que alguns deputados se sensibilizem com as demandas trazidas por esse grupo social.

Além da prática do *advocacy*, chama-se a atenção também para a mobilização dos movimentos no sentido de apoiar os candidatos e tentarem conquistar votos para deputados/as e senadores/as que, ou são pertencentes ao grupo, ou assumem o compromisso de defender os seus interesses e opiniões. Além de colaborar para conquista de mais representantes identificados com o grupo, fazem com que outros parlamentares percebam o potencial eleitoral deste mesmo grupo. As falas também expressam esta preocupação. Todavia, constatam também que as iniciativas dos movimentos negros, LGBT e feminista para a promoção e apoio de candidatos ainda é tímida, como frisam as falas abaixo:

“[...] muito [*da dificuldade de se eleger candidatos*] está relacionado com o que eu te falava no começo, da falta de posicionamento político do movimento. Porque assim, se o movimento... o movimento ainda não conseguiu começar dizendo assim nós temos que eleger e vamos embora... vamos nos organizar para tal... [*O movimento sabe da importância de terem representantes eleitos*] mas não tem ainda por falta de participação nos partidos políticos. E também por falta de apoio dos partidos. Como eu já te disse, no PT foi pela primeira vez ano passado [*que se destinou verba específica para os candidatos da comunidade LGBT*]. Por outro lado o movimento também não delimita também uma estratégia e não consegue dar um apoio mais eficaz a essas campanhas. Eu acho que para nós, eu falo como movimento [...] muita coisa pra nós parece muito irreal, muito impossível [...] mas com todos os equívocos, com todas as falhas [...] é por etapa...” (Assessor parlamentar ligado à FPDCGLBT)

“...o movimento negro mesmo ele não tem candidato. Então as figuras, as pessoas... que acabam ajudando, [*ajudam*] enquanto pessoas...” (Deputado Federal, PT/RJ)

Neste sentido, apesar de ainda serem poucas as estratégias deflagradas pelos movimentos na eleição de parlamentares, o movimento feminista e o LGBT têm se destacado

na tentativa de exercer alguma influência no processo. A ABGLT, mais uma vez através do Projeto Aliadas, tem disponibilizado para os movimentos estaduais termos de compromissos para os parlamentares candidatos tanto ao parlamento nacional como Assembléias Estaduais e Câmaras Municipais.

“...esse ano a gente fez uma coisa até da ABLGT que foi o termo de compromisso LGBT com várias questões com parte da educação, saúde, segurança pública, juventude e etc. Esse termo foi nacional, na última eleição que era para prefeito. Então a gente procurava os vereadores, os candidatos a prefeito para ver quem assinava. Então muitos não assinavam, outros assinavam ele, então porque que eu to falando isso. Isso é uma maneira de saber quem ta do nosso lado. Aí o que que a gente pode fazer: os que assinaram estavam lá no site da ABGLT e nós também divulgamos que essas pessoas apóiam o movimento, mas cada um que vai escolher. A gente não diz vote em fulano de tal, a gente faz o seguinte... Eu mesmo fui numa reunião do PCdoB com bóton de uma pessoa do PT e até os meus companheiros falaram para mim: ‘Você vai entrar na casa do PCdoB com [*propaganda*] do outro!’ Mas também tinha o do PCdoB. E eu dizia: ‘Eu vou sim!’ E muitas pessoas me abordavam: ‘...Você está com três, quatro pessoas? Com quem você vota?’ [*E eu dizia:*] ‘O voto é meu, eu não vou dizer para vocês, mas eu te garanto que qualquer um desses quatro aqui estão apoiando a nossa causa...’ A gente não faz campanha para nenhum candidato porque a gente tem autonomia e independência política” (Representante do movimento LGBT)

Já as organizações e movimentos feministas têm se preocupado cada vez mais em garantir a eleição de mulheres para os parlamentos, seja através da melhoria do sistema de cotas nos partidos, seja através de campanhas públicas incentivando as mulheres a se candidatarem. Além disso, têm contado com o forte apoio da SPM/PR, que tem apoiado a realização de cursos de formação de mulheres candidatas a cargos eletivos, criando espaços de fomento da participação das mulheres, entre outras estratégias, para a eleição de um maior número de parlamentares. Recentemente a partir de uma atuação conjunta da SPM/PR, a Bancada Feminina e as organizações da sociedade civil foi possível aprovar alterações no âmbito de algumas reformas na lei eleitoral que ficou conhecida como “mini reforma eleitoral”¹³⁸

¹³⁸ Entre outras mudanças, algumas favoreceram diretamente as mulheres. A partir das novas normas para as eleições, os partidos serão obrigados a destinar 5% do Fundo Partidário à formação política das mulheres, assim como 10% do tempo de propaganda partidária (fora de anos eleitorais) para promover e difundir a participação feminina. Haverá punição para o partido que não cumprir a regra dos 5%: se não destinar esse percentual, deverá acrescentar mais 2,5% dos recursos do fundo no ano. Além disso, houve uma alteração modificando “lei de cotas para mulheres”. Em vez de “deverá reservar” 30% das vagas *de*, como está escrito hoje na lei, a reforma estabeleceu o termo “preencherá o *mínimo* de 30% (trinta por cento) e o *máximo* de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”, o que enfatiza o caráter obrigatório do dispositivo. Estas e outras informações sobre o impacto dessa reforma sobre a participação política das mulheres podem ser encontradas em <http://www.cfemea.org.br/noticias/detalhes.asp?IDNoticia=1022>.

“[...] a aprovação dessa medida [*da mini reforma política*] só acontecem porque as feministas também estavam lá... puxando o movimento de “Vote nas mulheres”. Existe uma coisa que a gente trabalha aqui [*na SPM*] que é o Fórum de Mulheres de Partidos Políticos, independente da bancada, a gente trabalha com... na verdade o nome é Fórum Nacional de Mulheres de Partido, então é... há um movimento e um trabalho desse fórum de organizar comitês multipartidários nos estados. Então a gente já tem dos comitês funcionando, já lançados, funcionando. Então, são mulheres, de partido, de diferentes partidos que estão nessa campanha de mais mulheres no poder...” (Representante da SPM)

Apesar das dificuldades inerentes ao fato de se constituírem enquanto movimentos, alguns têm tido expressão singular no seu acompanhamento parlamentar desde a eleição até a participação nos debates no Congresso Nacional. Exemplo disso é o movimento sindical, que tem sido citado ao longo deste capítulo como o movimento que mais consegue se articular para eleger deputados/as e senadores/as por todo o país¹³⁹, além de ser presença constante no parlamento.

“Então, só os grupos mais organizados... e nem sempre os grupos organizados tem uma inserção muito grande de massa, por exemplo: o movimento sindical aqui aprovou as quarenta horas¹⁴⁰ porque vieram em peso para cá. E também... veja só a PEC dos vereadores, foi aprovada por que? Eles fizeram aquela pressão. Então a pressão da população sobre o parlamento é benéfica. Tem lobbies de todos os tipos, daqueles que eu não voto que também fazem pressão e aqueles que eu quero que tenha pressão em cima da maior parte dos deputados para serem votados. Eu acho que nós temos que desenvolver mais o sentido de democracia, democracia representativa eu represento 116.865 pessoas que votaram em mim, mas enquanto parlamentar eu represento toda a nação e aí é muito importante que haja uma participação efetiva de todos os brasileiros.” (Deputada Federal, PT/SP)

A participação ativa dos movimentos na defesa dos direitos das minorias no parlamento, portanto, é apontada como estratégica para a incorporação das reivindicações dos grupos. Todavia, o caminho para a entrada do movimento no parlamento não está completamente pavimentado. Seja pelos obstáculos institucionais – a existência de poucos lugares no parlamento onde os grupos da sociedade possam adentrar efetivamente no acompanhamento e na proposição de leis, resultando na ausência de mecanismos de controle – seja pela falta de disposição de boa parte dos parlamentares em receber os ativistas - o que se explica tanto pelo cálculo eleitoral como pelo desacordo com as demandas dos grupos e pela falta de reconhecimento dessas diferenças, elencados nos fatores anteriores; ou ainda

¹³⁹ Com as últimas eleições, em 2007, a Bancada Sindical passou a contar com 69 deputados/as e 5 senadores/as. A grande maioria deles é oriunda do próprio movimento nos vários estados e nas várias categorias sindicais (DIAP, 2007).

¹⁴⁰ Este ano foi aprovada numa comissão especial destinada a discutir a proposta de emenda à constituição que trata do tema, a redução da jornada de trabalho, de 44 para 40 horas semanais e aumenta o valor da hora extra de 50% do valor normal para 75%.

pelas desigualdades econômicas que fazem os grupos de pressão clássicos mais efetivos na sua atuação. Por tudo isso há ainda uma dificuldade eminente dos movimentos no Brasil em fazer valer as suas reivindicações junto aos/as deputados/as e senadores/as. Perguntada sobre se as congressistas representam o movimento, a assessora parlamentar ao falar sobre a experiência da Bancada Feminina salientou, nesse trecho de sua entrevista, as limitações impostas por algumas delas em lidar com os movimentos feministas:

*“Entrevistador: Você acredita que as deputadas representam o movimento? Elas acreditam representar o movimento?
Respondente: Algumas sim, outras não...
Entrevistador: Mas por que... você acredita que isso aconteça?
Respondente: Preconceito. Elas mesmas, as próprias deputadas... Elas mesmas e não são poucas, elas mesmas têm preconceito em relação a esses movimentos.”* (Assessora parlamentar ligada à bancada feminina).

Além disso, também fica patente na fala da deputada federal a ausência e a necessidade da iniciativa dos/as parlamentares em tornar o parlamento um espaço mais poroso à presença da sociedade civil:

“[...]as minhas emendas eu discuto com o orçamento participativo com as pessoas que me mandam emendas. Eu acho que o parlamentar precisa discutir mais com sua cidade e no seu estado como que se constrói leis e as pessoas não entendem. (Deputada federal, PT/SP)

Além da pouca disposição apresentada por alguns parlamentares em receber os movimentos sociais, outro desafio a ser enfrentado por eles se refere à crítica feita ao pluralismo clássico: a desigualdade de recursos entre os grupos intervém, com certeza, no resultado da pressão. Mesmo o movimento que tem se mostrado mais efetivo nas suas conquistas no parlamento se diferencia de outros movimentos por poder contar com funcionários e verba fixos para dar suporte às suas atividades. Estes recursos o colocam em posição de superioridade em relação a outros movimentos como o negro, que tem dificuldades de constituir grupos dentro do movimento que façam o monitoramento que o Projeto Aliadas e o Cfêmea¹⁴¹ ou mesmo o DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Legislativa, órgão que é uma referência na produção de informações e estudos acerca do legislativo brasileiro e que é uma iniciativa de um conglomerado de sindicatos brasileiros.

¹⁴¹ O Centro de Estudos e Assessoria Feminista é uma organização não governamental que tem como principal foco de atuação o monitoramento das ações dos três poderes no que diz respeito aos direitos das mulheres.

Outra dificuldade a ser enfrentada na relação entre a sociedade civil e os representantes seja no Executivo, seja no Legislativo é a questão de que essa participação dos movimentos e organizações sociais pode vir a ser colocada num limiar delicado entre a contribuição para a legitimação da atuação na defesa das demandas do movimento e o uso indiscriminado dos espaços de articulação entre sociedade civil e estado para legitimação das ações do estado e das instituições que o compõem¹⁴².

Apesar destes obstáculos, a presença dos movimentos no parlamento é, sem dúvidas, fundamental. Essa máxima vale tanto para a participação individual dos congressistas como também para as Frentes e Bancadas discutidas neste trabalho. Quanto mais os movimentos participam no monitoramento e na pressão dos parlamentares e das Frentes e Bancadas dos quais fazem parte, mais as chances de que suas demandas sejam encampadas pelos deputados e maior é o incentivo de que eles atuem através das organizações suprapartidárias. Além disso, servem de apoio aos/às deputados/as e senadores/as que defendem estas causas, que tem pouca força, entre outras coisas, pelo seu pequeno número no parlamento.

A identificação de elementos também nesta pesquisa de que os movimentos e organizações da sociedade civil têm muito a contribuir para a inclusão das minorias no parlamento vai ao encontro do debate realizado nos primeiros capítulos desse trabalho. Naquela discussão, autores como Urbinati (2006; 2008) vêm discutir o papel da sociedade civil na prática de uma representação que tenha substância e que esteja mais próxima de promover a igualdade através de mecanismos de *accountability* societário. Tomando como referência esta discussão feita por Urbinati, podemos dizer que os dois últimos fatores aqui apresentados podem ser descritos de forma a explicitar a concepção da representação contendo duas faces, uma voltada para o parlamento e outra voltada para a sociedade, que tem o papel de, frequentemente, recuperar o vínculo criado no momento eleitoral.

Ainda que a face voltada para a sociedade esteja voltada para além dela, para aquilo que ela tem a oferecer ao representante, para que os grupos consigam assegurar sua participação nos processos de tomada de decisão no modelo liberal vigente, devem assumir esse papel de monitoramento e cobrança dos seus representantes. Pois, como afirma Phillips (1995, 1998, 2001), a presença física de representantes no parlamento ou mesmo de

¹⁴² Casos como este podem ser exemplificados a partir do trabalho de GERSCHMAN, 2004.

indivíduos que abarquem as temáticas minoritárias não garante que o representante atue realmente na defesa dos direitos das minorias. E por isso, tais mecanismos de *accountability* se fazem necessários, garantindo a representação substantiva dos grupos.

Os quatro fatores apresentados aqui, portanto, se apresentam como um conjunto de variáveis que irão influenciar - positivamente ou negativamente - a representação destes grupos, na medida em que elas ocorram com maior ou menor intensidade. A maioria deles hoje se apresenta como obstáculos à participação das minorias no parlamento, pois têm ocorrido de maneira a dificultar a articulação entre deputados/as e senadores/as e a afetar a atuação do conjunto. Isso se deve à ausência de reconhecimento dos grupos e suas demandas, o que tem contribuído para a sua sub-representação ao longo da história. No entanto, não significa que as Frentes e a Bancada não tenham alcançado nenhum sucesso na sua atuação em prol das demandas de seus respectivos movimentos. No que diz respeito ao esforço de colocar na agenda do parlamento as demandas destes grupos, todos têm, de alguma forma, conseguido sucesso, seja na proposição de projetos importantes, seja na promoção de debates e audiências públicas no âmbito das duas casas legislativas.

Mesmo que seja um sucesso relativo, já que a aprovação das respectivas proposições legislativas é muito baixa¹⁴³, é perceptível que há um aumento do debate sobre os temas de interesse de negros e da comunidade LGBT, além das conquistas alcançadas ao longo de duas décadas de atuação da Bancada Feminina. Enquanto grupos de parlamentares, estes têm maior legitimidade para promoção de tais debates, para conseguir recursos para realização dos seminários e das audiências públicas, para a reivindicação de que determinadas iniciativas sejam colocadas na pauta das Comissões e sejam levadas ao plenário junto às lideranças. Estas são algumas conquistas que, entre outras que podem ser debitadas da atuação individual dos parlamentares, vêm contribuindo, na maioria das vezes para uma maior visibilidade e inclusão política das minorias aqui tratadas. São contribuições que, temos a certeza, sozinhos os poucos parlamentares que se autodeclaram defensores destas causas não teriam condições de conquistar.

¹⁴³ O que pode ser matizado até pelo fato de que poucos deputados e deputadas, em geral, conseguem fazer passar suas iniciativas, como demonstra AMORIM NETO & SANTOS, 2003.

CONSIDERAÇÕES FINAIS
Os desafios de se unir liberalismo e inclusão política

O modelo liberal de representação e a forma como este foi colocado em prática no exercício das democracias ocidentais foram alvo de diversas controvérsias no que diz respeito à sua capacidade de realizar o ideal normativo da igualdade política. Apesar de ter sido constituído e organizado de forma a garantir a igualdade entre os cidadãos e cidadãs nas tomadas de decisão pública, como vimos, este não foi capaz de assegurar que desigualdades intrínsecas à construção histórica das identidades sociais e culturais e que permeiam visceralmente todo o modelo capitalista de produção, fossem extintas ou amenizadas nos espaços institucionais formais de participação política.

O desafio colocado a partir desta constatação foi, então, o de como lidar com o problema da exclusão política sem que isso necessariamente implicasse na dissolução do modelo que acompanha as civilizações ocidentais deste antes mesmo da constituição dos Estados modernos. Como foi possível identificar ao longo dos debates travados nesta dissertação, na tentativa de superação deste modelo, algo que se encontra ainda longe de ser conquistado, passou-se a incluir um conjunto novo de questões centrais que visassem alguma mudança em curto prazo. Foi por isto deslocado o debate para as reflexões acerca de como conciliar instituições e normas historicamente excludentes aos novos mecanismos e às novas formas de se pensar e promover a inclusão política dos grupos, desta feita, visando à igualdade, *de facto*, entre os distintos indivíduos no âmbito de uma sociedade democrática.

A discussão apresentada nos primeiros capítulos buscou apresentar um panorama geral, ainda que sucinto, que recobriu alguns dos aspectos que têm sido apontados freqüentemente neste empreendimento. No primeiro capítulo foram apresentadas algumas concepções a respeito do conceito de representação e como percebemos um deslocamento analítico deste conceito na direção de uma concepção elitista e excludente à noção de que a representação seria uma dimensão fundamental de justiça social e que, quando preenchida em substância e em qualidade, ela seria capaz de colaborar para a constituição de uma sociedade mais justa e igualitária.

No segundo capítulo foram apresentadas algumas tentativas de se proporcionar a inclusão de grupos marginalizados dentro do escopo das instituições e dos procedimentos que historicamente se constituíram a partir de um enquadramento liberal. Seja através de novas formas de se pensar a representação, seja através da criação de determinados mecanismos

excepcionais de inclusão de minorias no poder, alguns autores têm tentado discutir a efetivação do direito de grupos e também debater sobre as diferentes maneiras de se assegurar que a representação não continue a funcionar a partir de um processo alargado progressivamente de distanciamento entre os representantes e o eleitorado. Além destes mecanismos já discutidos por um leque de autores apresentados, no terceiro capítulo foram abordadas as possibilidades de se pensar nas formas de organização interna ao Legislativo, especialmente a partir da construção de organismos como as Frentes e as Bancadas Parlamentares. Entendemos tais esforços, também, como instrumentos ou mecanismos de inclusão democrática no âmbito Legislativo brasileiro.

Para isso, foi apresentado um breve histórico da atuação destes grupos no parlamento e, em seguida, discutimos a atuação de três organizações específicas que estão ligadas à defesa de algumas minorias existentes hoje no parlamento. São elas, a Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial, a Frente Parlamentar em Defesa da Cidadania GLBT e a Bancada Feminina. A principal conclusão a que chegamos nesta dissertação é a de que o potencial de inclusão das demandas destes grupos subalternos na sociedade depende de um conjunto de fatores que, por sua vez, estão associados tanto à atuação individual quanto à atuação coletiva dos parlamentares. Na medida em que estes fatores variam, observar-se-ia variar também as chances de cada grupo em se fazer presente nas decisões tomadas no parlamento.

Como vimos, alguns aspectos relacionados às Frentes Parlamentares e Bancadas se destacam no que diz respeito à sua capacidade de assegurar que temas relevantes para as minorias sejam absorvidas pela agenda da Câmara. Em primeiro lugar influenciariam nesta capacidade os graus de legitimidade societária alcançados pelas reivindicações de tais grupos. Contudo, levando-se em conta o processo histórico de marginalização das minorias aqui discutidas, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que muitas das demandas sejam consideradas legítimas mesmo pela própria sociedade. Esta escassez de legitimidade e de reconhecimento torna mais difícil a atuação dos respectivos organismos parlamentares, pois as suas reivindicações específicas acabam sendo menos prioritários que outros temas que tentam, igualmente, estar incluídos na agenda dos debates institucionais.

No entanto, é possível dizer que quanto mais coesas forem as Frentes e as Bancadas, maiores seriam as chances de sucesso na inclusão das demandas. Como afirmaram nossos

entrevistados, as Bancadas, quando conseguem se organizar e os deputados conseguem atuar em ações conjuntas, as reivindicações não têm sido ignoradas pelo parlamento. Sendo assim, revela-se aqui uma característica específica à existência destes grupos no parlamento que, por sua vez, colaboraria para se assegurar maiores graus de inclusão de minorias: a atuação em bloco agrega forças às pressões exercidas, que veiculadas individualmente teriam pouco ou nenhum efeito junto aos outros legisladores, reforçando a experiência de ilegitimidade recorrentemente atribuída às demandas de tais grupos.

O poder de influência do conjunto, por sua vez, depende claramente do número de representantes eleitos que abarcam as demandas das minorias, e principalmente, depende também do fato destes fazerem, efetivamente, parte (ou não) dessas minorias. Conforme autoras como Young (1990; 2006), Williams (1998), Mansbridge (1999) e até mesmo Phillips (1995; 1998) defendem, representantes pertencentes a esses grupos acabam sendo mais sensíveis às suas demandas, sendo mais participativos e atuantes nas organizações suprapartidárias. Uma das principais razões apontadas pelos entrevistados ligados à FPDCGLBT e à comunidade LGBT para as dificuldades da atuação da sua respectiva Frente se deveu, como visto, à ausência de representação descritiva deste grupo em específico.

Outra razão para a baixa coesão verificada nesta pesquisa se refere ao que Mansbridge (2003) e outros autores discutiram na proposta do conceito de representação antecipatória. Como afirma Arnold (1990), uma das preocupações principais dos legisladores eleitos é a sua reeleição, ou sua sobrevivência eleitoral em outros cargos de representação. Essa preocupação acaba por construir uma estrutura de incentivos que concorrem com as minorias pela atenção do representante do mandato parlamentar. Ou seja, parlamentares preocupados com suas chances eleitorais irão buscar, na defesa das demandas de grupos, aqueles que ele entender que possam ser estratégicos para assegurar sua reeleição. Preocupados com o que Fiorina (1981) chama de voto retrospectivo, eles procuraram agir de forma a que um conjunto de cidadãos – com expressão eleitoral suficiente para reelegê-lo – sejam, pois e de fato, beneficiados pelas suas ações no parlamento e, assim, passem a confiar nele e a dar o seu apoio e seu voto para que ele possa continuar defendendo tais demandas no parlamento.

A principal implicação desta constatação para as atividades dos grupos parlamentares aqui analisados diz respeito ao fato de que é comum que deputados/as e senadores/as

dependam da aprovação não de um, mas de vários segmentos da sociedade, abarcando demandas as mais diversas que, por sua vez, acabariam desviando a sua atuação para vários outros temas que não dizem respeito àqueles que afetam as minorias. Nesta dispersão, os parlamentares acabam privilegiando iniciativas que beneficiem aqueles grupos que considera terem mais recursos que possam ser utilizados para a sua eleição futura. Como os grupos subalternos aqui analisados, na maioria das vezes, não são percebidos como portadores da mesma expressão eleitoral que outros setores da sociedade (o que, com certeza, não significa que eles não o sejam de fato), acabam sendo preteridos em favor daqueles que apresentam maior sucesso na mobilização para eleição de candidatos.

Desta forma, por mais que alguns representantes apresentem um compromisso genuíno em trazer para o parlamento as demandas dos grupos aqui analisados, este compromisso acaba se diluindo entre as mais variadas questões que aparecem, cotidianamente, nos trabalhos dos parlamentares, entre estas está, principalmente, a preocupação com sua sobrevivência eleitoral. Isto interfere diretamente na desmobilização das Bancadas e Frentes o que, por sua vez, se reflete na capacidade de inclusão, pois os organismos acabam perdendo sua força característica, qual seja, a da pressão conjunta dos parlamentares.

Além disso, outro fator importante que surgiu como referência para a atuação da Bancada foi a participação ativa dos movimentos sociais no controle e no apoio aos parlamentares. Assim como afirmam Phillips (1995; 1998), Williams (1998), Young (2006) e Urbinati (2006a), seria fundamental para a qualidade da representação e para a inclusão de minorias, a existência de mecanismos de *accountability* e responsividade por parte dos representantes. E a sociedade civil tem um papel central neste controle. As entrevistas mostraram a importância que os movimentos têm na constituição do controle dos seus representantes, pressionando o parlamento como um todo, assim como aqueles representantes especialmente ligados às suas reivindicações.

Como afirmou um dos entrevistados, os parlamentares precisam saber que os movimentos e as organizações da sociedade civil ligadas aos grupos marginalizados estão monitorando a sua atuação e não apenas outros setores da sociedade, que por sua posição desigualmente superior, têm longa e bem sucedida carreira nesse trabalho de pressão junto aos

legisladores. Além disso, levando-se em conta a importância do momento eleitoral para os representantes, parece ser uma estratégia importante para as minorias uma melhor organização com o intuito de fomentar o apoio à reeleição (ou mesmo à eleição) de representantes que pertençam a esses grupos, para que se conquiste a prioridade continuada na atuação parlamentar.

Fica patente a importância desta participação política enquanto um instrumento complementar à representação e não algo que não se extinga nela. Como foi discutido nos primeiros capítulos, a participação surge como um complemento fundamental à representação, uma atuação complementar que dá as devidas condições para que a representação possa vir a ser mais efetivamente inclusiva e, por isso talvez, mais igualitária. A participação dos movimentos e das organizações sociais no controle e monitoramento dos parlamentares seria, então, fundamental para que se conquistem direitos de representação e que sejam encurtadas as distâncias entre o representante e a população, mesmo que essa ligação seja realizada por outro intermediário, a sociedade civil organizada. A constatação, nesta dissertação, da centralidade destes grupos organizados da sociedade, por sua vez, abriria espaço para outra discussão.

Por um lado, conferir à sociedade civil o papel de promotor da inclusão enceta duas complicações importantes que gostaríamos de destacar aqui. Primeiro, ela implica basicamente na mudança de postura de grande parte da população com relação a determinados temas. E isso pode levar o tempo cronológico de gerações inteiras para acontecer, sendo que grande parte dos temas que hoje se apresentam às minorias como fundamentais estão justamente vinculadas a ações do Estado que intervenham nesse longo e ininterrupto processo de reconhecimento das diferenças. Neste caso, fazer com que distintas dimensões associadas à esfera pública demandem a inclusão de grupos subalternos seria, em si, o resultado esperado de grande parte das ações que estes indivíduos esperam que o Estado realize.

Além disso, levando-se em conta a árdua tarefa de convencimento da sociedade e dos representantes sobre a relevância de suas reivindicações, os movimentos são colocados diante de responsabilidades que eles, não necessariamente, terão condições de arcar, devido ao seu caráter voluntário e ao tipo compromisso e dedicação que deve ser assumido para que isso aconteça. Inevitável a lembrança também da recorrente desigualdade de recursos, sejam eles

materiais ou não (como o conhecimento acerca dos processos de tomada de decisão no Executivo e no parlamento e sobre os processos de construção de políticas públicas). É provável que seja por isso também que, se hoje a sociedade civil tem um papel no processo de inclusão de minorias, este passaria determinadamente pelas organizações não governamentais e pelas suas estruturas em alguns casos hoje já altamente profissionalizadas que permitem ao ativista assumir sua militância não só como compromisso, mas também como profissão. Se esse é o melhor caminho é algo aberto ao debate público, mas é o que efetivamente tem funcionado para estes grupos.

Por outro lado, é possível se pensar em maneiras criativas do próprio Estado fornecer suporte aos grupos como forma, dele próprio, promover a inclusão. Assim como Young (1990) defende, o Estado, nas condições atuais de democracia, deveria propiciar condições materiais e imateriais aos movimentos e às organizações para que, entre outras coisas, estes venham a cumprir tal papel de fiscalizadores dos governos e dos representantes. Essa iniciativa já vem acontecendo, por exemplo, no caso do lançamento de Editais Públicos disponibilizados pela SPM/PR, que tem como objetivo destinar verbas para organizações feministas com o objetivo de que estas colaborarem na formulação, implementação, execução e avaliação políticas públicas as mais diversas. Este apoio colabora, por exemplo, para a manutenção das atividades de organizações como o Cfêmea, organização não-governamental, que tem como um dos seus principais objetivos o acompanhamento e monitoramento das iniciativas de interesse do movimento feminista e de mulheres no Congresso Brasileiro¹⁴⁴.

Outro ponto que chama a atenção com relação ao quadro apresentado no terceiro capítulo é o papel do Executivo nos processos de inclusão, não só em seu âmbito como também nos outros poderes, em especial no Legislativo. Em inúmeros países está se vivenciando uma abertura do Poder Executivo à participação de atores societários investidos juridicamente como representantes de determinados segmentos e interesses da população no desenho, implementação e supervisão de políticas públicas¹⁴⁵, assim também como este processo se encontra em franca expansão no Brasil. Especialmente nos últimos sete anos, não

¹⁴⁴ É importante frisar, no entanto, que essas iniciativas apresentam certos riscos eminentes à idéia de um financiamento dos movimentos pelo Estado. Estes riscos estariam relacionados à possível perda de autonomia do movimento, e a consecutiva perda de seu caráter contestador. Além disso, distorções como o clientelismo e corrupção também são riscos presentes nessa solução. Nesse sentido, o patrocínio do Estado, caso exista, deve ser pensado de forma a evitar estes desvirtuamentos.

¹⁴⁵ Lavallo & Araújo, 2006.

se pode deixar de mencionar o papel do Executivo para a consolidação das organizações suprapartidárias de defesa de minorias no parlamento e para a própria consolidação dos direitos humanos destas minorias (ainda que este não tenha sido o alvo, o foco da discussão nesta dissertação). No entanto, como uma síndrome de *Pollyana*¹⁴⁶ às avessas, há um temor que se expressa na afirmação de que os movimentos, enquanto apoiadores e base de sustentação, por exemplo, do Partido dos Trabalhadores teriam perdido, em grande medida, seu caráter contestatório, estando “de mãos e pés atados” ao se depararem com o peso do contexto de co-responsabilidade imputado recentemente pelo Governo Lula.

Mesmo que isto aconteça (já que não temos condições de confirmá-lo ou não, pois não analisamos este processo nesta dissertação), não há como negar que avanços significativos foram conquistados no que diz respeito aos direitos de cidadania de grupos subalternizados. E isto, em graus, ritmos, intensidade e frequência que não se via neste país há bastante tempo, refletindo-se, por sua vez, até na atuação dos parlamentares no Congresso e nas chances de sucesso das Frentes e da Bancada. Exemplo disso é que em oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, o Estado brasileiro não se posicionou concretamente com relação a nenhum dos Relatórios produzidos pelas organizações internacionais de direitos humanos das mulheres, por exemplo¹⁴⁷. O governo Lula, ao responder e apresentar seus Relatórios colaborou para que fosse aprovada a Lei Maria da Penha, um marco na história da constituição dos direitos das mulheres, que indiretamente auxilia igualmente a comunidade LGBT ao prever a existência de uniões homoafetivas (no caso, uniões entre mulheres lésbicas).

No que concerne à questão da inclusão política de minorias, o ponto a ser discutido, estando o país às vésperas de novas eleições presidenciais, seria o de saber mensurar precisamente qual o impacto desta postura do Estado nos espaços de atuação, no enraizamento do debate dentro da sociedade civil e também na esfera pública. Pois serão nestes espaços, mais do que no âmbito de qualquer política de governo, que encontraremos alguma possibilidade de garantia de que o processo gradual de inclusão não se arrefeça. E isto pelo simples motivo de que os governos e suas políticas são sazonais, mas a conscientização das várias dimensões da esfera pública não. E apesar das dificuldades impostas à atuação da

¹⁴⁶ *Pollyana* é a protagonista do romance homônimo de Eleanor Potter que brincando com o que chamava de “Jogo do Contente”, buscava pensar somente no lado bom dos acontecimentos e da vida.

¹⁴⁷ Como nos mostra PEREIRA, 2009.

sociedade civil é a ela que, via de regra, os representantes terão que se reportar, seja por conta do desejo genuíno em representar seus interesses, seja por intermédio do já surrado cálculo eleitoral. E levando-se em conta os avanços e a consolidação já experimentados pela democracia no Brasil, nesse cálculo, parece contar cada vez mais a opinião dos eleitores.

Por fim, no que diz respeito à possível centralidade das Frentes e Bancadas parlamentares na inclusão política de minorias no Legislativo brasileiro, poderíamos afirmar que elas são vitais para a ativação do debate acerca das reivindicações de minorias no parlamento. Mas do mais que isto: elas se apresentam também como uma referência para os atores tanto do Executivo como da sociedade civil. São pontos, ainda que estreitos, de abertura à participação e articulação da sociedade civil com os atores institucionais fortes, interessados e capazes de abarcar essas demandas no parlamento. Mesmo que em alguns casos tais grupos prefiram procurar os parlamentares individualmente para ter atendidas as suas demandas, as Frentes e Bancadas ajudam a identificar quais legisladores teriam maior sensibilidade com relação às reivindicações dos grupos minoritários. Atuando como um espaço de canalização das demandas.

Estes grupos poderiam ser pensados, portanto como uma alternativa possível de se fomentar a participação dos grupos. A longevidade da Bancada Feminina e a luta histórica do movimento feminista, faz desta o grupo mais organizado e a que acumulou o maior número de conquistas dentre os aqui abordados. Além disso, o movimento feminista tem buscado manter uma participação ativa na atuação da Bancada, cobrando maior esforço das deputadas em defender as demandas das mulheres, busca que também têm sido feita pelo movimento LGBT.

Apesar do fato de que a luta pelo reconhecimento dos direitos da comunidade LGBT remontar a um período mais recente que a do movimento feminista, o movimento LGBT tem conseguido se organizar para fomentar o debate no âmbito do legislativo acerca de suas questões. A própria criação da FPDCGLBT e articulação pela adesão de parlamentares contaram com grande participação do movimento, de maneira muito mais vívida do que os outros movimentos aqui analisados. No entanto a Frente, apesar de ter tido uma atuação mais intensa na legislatura em que foi criada e no início desta legislatura, foi perdendo gradativamente essa intensidade de atuação realizando poucas atividades e reuniões. Um dos

motivos para isso, apontado pelos próprios atores que lidam diretamente com ela é a falta de representantes originários da comunidade LGBT – pelos mesmos motivos apresentados pelas autoras discutidas no segundo capítulo¹⁴⁸ - o que diferencia fortemente essa frente das outras duas, pois estas contam com a presença de mulheres e negros.

Outro fator que corrobora a importância da presença dessas minorias e ajudam a entender as dificuldades de se organizar a FPDCGLBT, é a constatação de que, apesar de contarem com a participação tanto de parlamentares negros como com parlamentares de outras origens, a FPDIR conta fundamentalmente com o trabalho destes parlamentares negros, muito mais presentes que os outros parlamentares. No entanto, mesmo tendo esta “vantagem” em relação à FPDCGLBT, a Frente em Defesa da Igualdade Racial carece do acompanhamento sistemático dos movimentos negros. Apesar de estar presente no parlamento, este movimento não tem organizações tão ativas quanto mulheres e comunidade LGBT nas atividades de *advocacy* especificamente voltadas para o parlamento, mesmo que seja um movimento tão antigo quanto o feminista.

Como pudemos ver ao longo dessa dissertação, se colocam diante de nós, sutilezas da experiência empírica da representação que deixam os teóricos numa situação delicada. Adaptar as características que compõem esta experiência pode ser uma saída pragmática para a inclusão, mesmo que ela não se dê por completo. No entanto, ao fazer isso muitos dos valores e preceitos que informam uma teoria normativa da democracia e da representação podem se perder na busca do *problem solving*, utilizando-nos da expressão americana. Não que com isso se possa afirmar que o debate normativo seria incompatível com tal dimensão da política, mas há momentos em que, inevitavelmente, eles serão conflitantes. Como lidar com estes momentos é um dos maiores desafios, senão o maior, do empreendimento de se visar conciliar a inclusão política e o modelo liberal de representação. Isso faz com que todas as tentativas de se pensar em formas de se assegurar a abertura das instituições liberais da representação realizados até hoje, inclusive as discutidas neste trabalho, apenas um esboço daquilo que poderia vir a ser um sistema justo de representação política.

As discussões apresentadas aqui podem nos levar a pensar em novas agendas de pesquisa relacionadas ao tema. Além do aprofundamento do debate acerca das possibilidades

¹⁴⁸ Entre elas, YOUNG, 2006; MANSBRIDGE, 1999; WILLIAMS, 1998 e PHILLIPS, 1995; 1998.

de constituir direitos especiais de representação de grupos dentro das instituições liberais, coloca-se também a importância de se constituir um debate sistemático acerca da constituição de mecanismos eficazes que aliem o controle e prestação de contas dos representados com a participação popular seja dos cidadãos individualmente seja via organizações da sociedade civil. E nessa articulação, assegurar a autonomia individual e a autonomia dos grupos frente aos interesses do Estado e dos representantes que o compõem. E no que diz respeito à abordagem sobre o tema da inclusão, é preciso ter em conta a multidimensionalidade do fenômeno e dos novos formatos através dos quais se pretende tornar os governos mais porosos à participação dos seus constituintes nas tomadas de decisão públicas que ocorrem no seu interior. Estes parecem ser caminhos importantes para se conciliar, enfim, o modelo liberal de representação e a inclusão de grupos marginalizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina & ESCOBAR, Arturo. (2000), *Cultura e Política nos movimentos sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

AMARAL, Aécio. & BURITY, Joanildo (Orgs.). (2006), *Inclusão social, identidade e diferença: perspectivas pós-estruturalistas de análise social*. São Paulo: Annablume.

AMORIM NETO, O. & SANTOS, F. (2003), “O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 46; 4.

ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. & NOVAIS, R. (2006), *Democracia e referendo no Brasil*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.

ARNESON, Richard. (2007), Justice after Rawls. In: *The Oxford Handbook of Political Theory*. Phillips, Anne et. ali. (orgs.). Oxford, Oxford University Press.

ARNOLD, Douglas. (1990), *The logic of congressional action*. Yale University Press, New Heaven & Londres.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. (2004), “Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 47; 4.

AVELAR, Lúcia. (1989), *O Segundo Eleitorado: Tendências do voto feminino no Brasil*. Unicamp, Campinas.

BENHABIB Seyla. (org), (1996), *Democracy and Difference*. Princeton, Princeton University Press.

BENTLEY, Arthur F. (1908), *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Chicago, University of Chicago Press.

BIRD, Karen. (2003), “The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research.” Trabalho apresentado para a Academy of Migration Studies in Denmark. Disponível em:
9h21

BOHMAN, James. (2006), Deliberative Democracy and the Epistemic Benefits of Diversity. In: *Episteme*. Disponível em:

<http://www.euppublishing.com/doi/abs/10.3366/epi.2006.3.3.175>.

BOURDIEU, Pierre. (1989), *O Poder Simbólico*. Lisboa, Difel.

CALHOUN, Craig. (1998), Preface. In: Calhoun, C. *Social Theory and the politics of Identity*. Oxford, Blackwell Publishers.

CAMERON, C.; EPSTEIN, D. & O'HALLORAN, S. (1996), "Do Majority-Minority Districts Maximize Substantive Black Representation in Congress". *American Political Science Review*, 90; 4.

CYPRIANO, Breno. (2007), "(Re)afirmando a Política para as Mulheres: as implicações das cotas femininas na esfera política brasileira". *Revista Três Pontos*, Belo Horizonte, 3, 2.

CYPRIANO, B.; PRANDINI, M.; REZENDE, D. (2007), *Cotas Legislativas de Gênero como Ação Afirmativa no Brasil: Em busca do reconhecimento da diferença e da representação das mulheres na política institucional*. Anais Eletrônicos do II Seminário Nacional do NPMS, Florianópolis.

DAHL, Robert. (1982), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy X Control*. New Haven e Londres, Yale University Press.

_____. (1989a), *Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores.

_____. (1989b), *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press.

_____. (1997), *A Poliarquia*. São Paulo, Edusp.

_____. (2001), *Sobre a Democracia*. Brasília, Editora UnB.

DAHLERUP, Drude. (1993), "De una pequeña a una gran minoria: una teoria de la 'masa crítica' aplicada al caso de las mujeres en Escandinávia". *Debate Feminista*, 8.

_____. (2006) "The story of the theory of critical mass". *Politics and gender*.

DELGADO, Lucilia A. N. (2003), "Partidos políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia". In: FERREIRA, Jorge & DELGADO, Lucilia A. N. (orgs.). *O Brasil Republicano: O tempo da Ditadura - Regime Militar e movimentos sociais em fins de século XX*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

_____. (1994), "Frente Parlamentar Nacionalista: utopia e cidadania". In: *Revista Brasileira de História*, 27.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. (2006), *Radiografia do novo Congresso: Legislatura 2007-2011*. Brasília, DIAP.

DRYZEK, John. (1996), "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization". *The American Political Science Review*, 90; 3.

_____ & NIEMEYER, S. (2008), "Discursive Representation". *American Political Science Review*, 102.

DOWNS, Anthony. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper.

DWORKIN, R. (2000), *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Cambridge, Harvard University Press

FRASER, Nancy. (1987), O que é crítico na Teoria Crítica. In BENHABIB, Seyla & CORNELL, Drucilla. *Feminismo como crítica da modernidade: Releitura dos pensadores contemporâneos do ponto de vista da mulher*. Rio de Janeiro, Editora Rosa dos Tempos.

_____. (1992), Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In. CALHOUN, C. (org.) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, The MIT Press.

_____. (1997a), "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a Postsocialist age". In: *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. London: Routledge.

_____. (1997b), "Culture, political economy and difference: O Iris Young's Justice and the politics of difference". In: *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. London: Routledge.

_____. (1997c), "A Rejoinder to Iris Young". *New Left Review*, 223.

_____. (2001) “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na esta pós-socialista. In: Souza, Jessé (org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, Editora UnB.

_____. (2002), Políticas Feministas na Era do Reconhecimento: Uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: Bruschini, C. & Unbéaum, S. (orgs.), *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo, Editora 34.

_____ & Honneth, Axel. (2003), *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London, Verso.

_____. (2005a), “Reframing Justice in a Globalizing World.” *New Left Review*, 36.

_____. (2005b), *Reframing Justice*. Assen, Royal Van Gorcum.

_____. (2007), “Mapeando o imaginário feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação.” *Revista Estudos Feministas*, 15; 2.

FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

FIORINA, Morris. (1981), *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, Yale University Press.

GERSCHMAN, Silvia. (2004), “Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares”. *Cadernos de Saúde Pública*, 20; 6.

HABERMAS, Jürgen. (1984), *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Universitário.

HALL, Stuart. (2006), *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.

HELD, David. (1987). *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte, Ed. Paidéia.

HONNETH, Axel. (1995), *The Struggle to Recognition. The moral grammar of Social Conflict*. Trans. Joel Anderson. Cambridge, Polity Press.

HTUN, Mala. (2004), “Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups”. *Perspectives on Politics*, 2; 3.

_____. (2003a), “Dimensions of Political Inclusion and Exclusion in Brazil: Gender and Race”. In: Technical Paper Series of the Sustainable Development Department. Washington, DC, Inter-American Development Bank.

_____. (2003b). “Women and Democracy”. In: DOMÍNGUEZ, J & SHIFTER, M. (eds.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

_____. (2001), “A política de cotas na América Latina”. *Revista Estudos Feministas*, 9; 1.

INÁCIO, Magna. (2007). “Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados”. In: Melo, C.R. e Saez, M.A. (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

INGLEHART, Ronald. (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, Princeton University Press.

KYMLICKA, W. (1995), *Multicultural Citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

KYMLICKA, Will. (1996), Three Forms of Group-Differentiated Citizenship in Canada. In.: *Democracy and difference, contesting the boundaries of the political*. Princeton, Princeton University Press

LACLAU, Ernest. (1990), *New reflections on the resolution of our time*. Londres, Verso.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. & CASTELLO, G. (2006a), Representação Política e Organizações Cívicas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21; 60.

_____. (2006b), “Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil”. *Lua Nova*, 67.

LAVALLE, A & Araujo, C. “O futuro da representação: nota introdutória”. *Lua Nova*, 67.

LIJPHART, Arend. (2003), *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. (2005), “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 48; 4.

MACHADO, Frederico V. & PRADO, Marco Aurélio M. (2005), “Movimentos homossexuais: a constituição da identidade coletiva entre a economia e a cultura: O caso de dois grupos brasileiros”. *Interações*, 10; 19.

MANIN, Bernard. (1995), ‘As metamorfoses do governo representativo’. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29.

_____. (1997), *The principles of representative government*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____, PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan C. (2006), “Eleições e representação”. *Lua Nova*, 67.

MARTUCCELLI, Danilo. (1996), “As contradições políticas do multiculturalismo”. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, mai/ago.

MATOS, M.; CYPRIANO, B.; BRITO, M. (2007) *Cotas de gênero para o reconhecimento das mulheres na política: Um estudo comparado dessas ações afirmativas*. Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife: Sociedade brasileira de Sociologia.

MATOS, Marlise. (2008), *A Política na Ausência das Mulheres: um estudo sobre recrutamento, trajetórias/carreiras e comportamento legislativo de mulheres*. Relatório de Pesquisa.

_____. (2009a), “Se e como os estudos de gênero e feministas se transformaram em um campo novo para as ciências.” *Revista Estudos Feministas*, 16; 2.

_____. (2009b), “Em busca de uma teoria crítico-emancipatória feminista de gênero: reflexões a partir da experiência da política na ausência das mulheres”. In: MATOS, M. (org.) *Enfoques Feministas E Os Desafios Contemporâneos: Perspectiva Feminista de Gênero na Política e nas Políticas Públicas*. Belo Horizonte, FAFICH/DCP.

_____. (2009c), *O Feminismo em sua quarta onda: uma nova geometria a partir da configuração complexa do campo de gênero e dos desafios aos feminismos horizontais*. Mimeo.

MANSBRIDGE, Jane. (1999), “Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent ‘yes’.” *Journal of Politics*, 61; 3.

_____. (2003), “Rethinking Representation”. *The American Political Science Review*, 97; 4.

MIDGAL, Joel. (1998), *Strong Societies and Weak States*. Princeton, Princeton University Press.

MIGUEL, Luis F. (2000), “Teoria Política Feminista e Liberalismo: O caso das cotas de representação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15; 44.

_____. (2001) Política de Interesses, Política do Desvelo: Representação e “Singularidade Feminina”. *Revista Estudos Feministas*, 9; 1.

_____. (2002), “A Democracia Domesticada: Bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo”. *Dados*, 45; 3.

_____. (2003), “Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18; 51.

MILLER, David. (2002), Group rights, human rights, and citizenship. *European Journal of Philosophy*, 10; 2.

MOTA, Áurea. (2009), “A Nova Constituição Política do Estado Boliviano: antecedentes históricos, conteúdo e proposta analítica”. In: Domingues, J. M.; Mota, A.; Silva, F. P & Guimarães, A. S. (Orgs.). *A Bolívia no Espelho do Futuro*. Belo Horizonte, Editora da UFMG/IUPERJ.

_____. (2008), “As pressões por mudanças e as lutas por reconhecimento na América Latina: uma análise do Chile, da Bolívia e do Uruguai. In: *Informe final del concurso: Las deudas abiertas em América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, CLACSO.

Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/deuda/mota.pdf>

MOUFFE, Chantal. (2001), *Globalização e cidadania democrática*. Trabalho apresentado para o Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, em 19 de abril de 2001. Mimeo.

MÜLLER, Gustavo. (2005). “Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um Estudo sobre os Padrões Partidários de Recrutamento para as Comissões Permanentes”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 48, 1.

OKIN, Susan Moller. (1999), *Is multiculturalism bad for women?* Princeton, Princeton University Press.

_____. (2009), “Gênero, o público e o privado”. *Revista Estudos Feministas*, 16; 2.

PARETO, Vilfredo. (1935), *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*. New York, Harcourt, Brace.

PATEMAN, Carole. (1992), *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro/São Paulo, Ed. Paz e Terra.

_____. (1994), *O Contrato Sexual*. São Paulo, Editora Paz e Terra.

_____. (1996), “Críticas feministas a la dicotomía público-privado”. In.: Carme Castells (org.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Buenos Aires, Paidós.

PEDRO, J. M. (2006), “As identificações com o feminismo e as interferências do gênero”. In: MINELLA, L. S & FUNCK, S. B.(Org.). *Saberes e fazeres do gênero: entre o local e o global*. Florianópolis, Editora da UFSC, 2006.

PEREIRA, Ana Claudia J. (2009), “Normas Internacionais e Direitos Humanos: O Caso da Lei Maria da Penha no Brasil”. In: MATOS, M. (org.). *Enfoques Feministas E Os Desafios Contemporâneos: Debates Acerca do Feminismo - Antigos e Novos Desafios*. Belo Horizonte, FAFICH/DCP.

PEREIRA C. & MUELLER, B. (2000), “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 ; 43.

_____. (2003), “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 46; 4.

PEREIRA & RENNÓ, (2001), “O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 44; 2.

PHILLIPS Anne. (1995), *The Politics of Presence*. Oxford, Clarendon Press.

_____. (org). (1998), *Feminism and Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

_____. (2001), “De uma política de idéias a uma política de presença?”. *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1.

PIERUCCI, A. F. (1989), Os Representantes de Deus em Brasília: a bancada evangélica na constituinte. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, 11.

PINHEIRO, Luana. (2007), *Vozes Femininas na Política: Uma análise sobre mulheres parlamentares no pós-Constituinte*. Brasília, Secretaria Especial de Política para as Mulheres.

PITKIN Hannah, (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.

_____. (1983), O conceito de representação. In: CARDOSO, F. H., MARTINS, C. E. (orgs.). *Política e sociedade*. São Paulo, Ed. Nacional.

PRÁ, Jussara. (1992), *Representação política da mulher no Brasil (1982-1990): A articulação de gênero no sul do país e a questão institucional*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

RAWLS, John. (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University Press.

_____. ([1993] 2000), *Liberalismo Político*. São Paulo, Editora Ática.

ROSANVALLON, Pierre. (2000), *La Démocratie Inachevée*. Paris. Éditions Gallimard.

RULE, Wilma. (1994), 'Parliaments of, by and for the people: Except for the Women?'. In: RULE, W. & ZIMMERMAN, J (orgs.). *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Westport, Greenwood Publishing Group.

SAMUELS, David. (2000), "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". *Legislative Studies Quarterly*, 23; 3.

SANTOS, Wanderley G. (1998), "Poliarquia em 3D". *Dados*, 41; 2.

SCHUMPETER, J. (1984), *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.

SENA, Viviane P. (2007), Criação de Frentes Parlamentares é fenômeno permanente no Legislativo. Brasília, DIAP. Disponível em:
http://www.diap.org.br/index.php/artigos/5464-%20frentes_parlamentares_proliferam_no_legislativo_federal?format=pdf

TABAK, Fanny. (1983), *Autoritarismo e participação política da mulher*. Rio de Janeiro, Graal.

TAYLOR, Charles. (1992), *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Princeton, Princeton University Press.

_____. (1992), "The dynamic of democratic exclusion". *Journal of Democracy*, 9; 153.

THOMAS, Sue & WELCH, Susan. (2001). "The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength". In: CAROLL, S.J. (org.). *The Impact of Women in Public Life*. Bloomington, Indiana University Press.

TRUMAN, David. (1951), *The Governamental Process*. New York, Alfred Knopf.

URBINATI, Nádia. (2000), "Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation". *Political Theory*, 28.

_____. (2006a), “O que torna a representação democrática”. *Lua Nova*, n. 67.

_____. (2006b), “Representative Democracy: principles and genealogy. Chicago, University of Chicago Press.

_____. (2007), “Politics as Deferred Presence”. *Constellations*, 14; 2.

_____ & Warren, Mark. (2008), “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. *Annual Review of Political Science*, 11.

WALZER, Michael. (1995), “Pluralism: A Political Perspective”. In.: KYMLICKA, W. *The Rights of Minority Cultures*. Oxford, Oxford University Press.

_____. (1983), *Spheres of Justice: A defense of pluralism and equality*. New York, Basic Books.

WEBER, Max. (1985), *Ciência e Política: Duas Vocações*. São Paulo, Cultrix.

_____. (1993), *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*. Petrópolis, Vozes.

WILLIAMS, Melissa. (1998), *Voice, Trust, and Memory: Marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton: Princeton University Press.

WOODWARD, Kathryn. (2000), “Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual”. In: SILVA, Tomas Tadeu da (Org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, Vozes.

VAN COTT, Donna L. (2005), “Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America.” *Democratization*, 12, 5.

VIANNA L. W. & BURGOS, M. (2002), “Revolução Processual do Direito e Democracia Progressiva”. In: VIANNA, L. W. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte, Editora da UFMG/Iuperj/Faperj.

VOGUEL, Luís H. (2005), *As Frentes Parlamentares e a cultura política em defesa dos direitos Humanos*. Brasília, Câmara dos Deputados. Disponível Em:

http://74.125.155.132/scholar?q=cache:bjeua45BtvwJ:scholar.google.com/+voguel+frentes+parlamentares&hl=pt-BR&as_sdt=2000

YOUNG, Iris Marion. (1989), "Polity and Group Difference: A critique of the ideal of universal citizenship". *Ethics*, 99, 1

_____. (1990), *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, Princeton University Press.

_____. (1997), "Unruly Categories: A Critique of Nancy Fraser's Dual Systems Theory". *New Left Review*, 222.

_____. (2002), *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.

_____. (2006), "Representação política, identidade e minorias". *Lua Nova*, n. 67.

Notícias em Jornais e Revistas:

SARDINHA, 2007. Cruzada contra a Lei da Homofobia. **Congresso em foco**. Brasília, 29 Out. 2007. Disponível em <http://congressoemfoco.ig.com.br/Noticia.aspx?id=19542>. Acesso em 27 Jan 2010.

FREITAS, Ronald. Os partidos de verdade. **Revista Época**, Rio de Janeiro, no 417, 12 Mai. 2006. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG74136-6009-417,00-OS+PARTIDOS+DE+VERDADE.html>. Acesso em 27 Jan 2010.

PORTO, Alexandre. O Congresso e os homossexuais. **O Globo**. Rio de Janeiro, 21 Set. 2007. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/clipping/setembro/o-congresso-e-os-homossexuais/>. Acesso em 27 Jan 2010.

MOBILIZAÇÃO ajuda a legalizar direitos de gays. **Agência Câmara**. Brasília, 22 Mai. 2007. Disponível em <http://www.direito2.com.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=103655>. Acesso em: 27 Jan 2010.

CANDIDATA abortista Jandira Feghali perde eleição por causa de campanha pró-vida". **Centro de Mídia Independente**. Rio de Janeiro, 02 de Out. 2006.

Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2006/10/361766.shtml>. Acesso em 27 Jan. 2010.

FREITAS, Angela. A grande ausência da campanha eleitoral. **Observatório da Imprensa**. São Paulo, 02 Out. 2006. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=401JDB004>. Acesso em 27 Jan 2010

Outros documentos:

DETAQ, 2007. Notas taquigráficas. Brasília, 23 Mai. 2007.

ANEXOS

**ANEXO A – Frentes Parlamentares registradas do Congresso Nacional na 53ª
Legislatura (2007-2011)*.**

Frentes Parlamentares registradas

Nº de Ordem	Nome	Publicação	Coordenador/Presidente
1	Frente Parlamentar da Cadeia Produtiva do Leite – FPCL	29/6/2009	Antônio Andrade
2	Frente Parlamentar de Combate à Corrupção	17/12/2009	Paulo Rubem Santiago
3	Frente Parlamentar de Logística de Transportes e Armazenagem	5/5/2009	Homero Pereira
4	Frente Parlamentar dos Advogados	28/5/2009	Marcelo Ortiz
5	Frente Parlamentar em defesa da exigência do diploma em Comunicação Social/Jornalismo para o registro profissional de jornalista	15/9/2009	Rebecca Garcia
6	Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Farmacêutica Brasileira	14/10/2009	Raul Jungmann
7	Frente Parlamentar em Defesa da Regulamentação da EC 15/96 - Criação de Novos Municípios	2/6/2009	Manoel Junior
8	Frente Parlamentar em Defesa da Soberania Nacional	28/9/2009	Wilson Picler
9	Frente Parlamentar em defesa do orçamento transparente, participativo e imperativo	5/5/2009	Sebastião Bala Rocha
10	Frente Parlamentar em Defesa do Transporte Aéreo Regional	3/8/2009	Vital do Rêgo Filho
11	Frente Parlamentar em Defesa do Turismo	18/2/2009	Alex Canziani
12	Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	28/9/2009	Maria do Rosário e Paulo Henrique Lustosa
13	Frente Parlamentar em Defesa dos Garimpeiros	29/6/2009	Cleber Verde
14	Frente Parlamentar em Defesa dos Hospitais Universitários e de Ensino - FPDHUE	28/8/2009	Solange Almeida
15	Frente Parlamentar em Defesa dos policiais militares e bombeiros militares	5/10/2009	Paes de Lira
16	Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa perante a Mesa do Congresso Nacional	13/8/2009	Vignatti
17	Frente Parlamentar Mista em Defesa da Petrobrás	13/8/2009	Rodrigo Rollemberg
18	Frente Parlamentar Mista pelo Desenvolvimento da Navegação Fluvial na Amazônia	3/11/2009	Janete Capiberibe
19	Frente Parlamentar voltada para a Modalidade de Educação Profissional e Tecnológica, à modalidade de Educação à Distância e Novas Tecnologias Educacionais	11/2/2009	Alex Canziani
20	Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA	16/4/2008	Valdir Colatto
21	Frente Parlamentar da Comunicação Social – FreCom	7/8/2008	Milton Monti
22	Frente Parlamentar da Defesa Nacional	9/9/2008	Raul Jungmann
23	Frente Parlamentar de Apoio às Forças Armadas na Amazônia	14/4/2008	Edio Lopes
24	Frente Parlamentar do Café	24/4/2008	Carlos Melles
25	Frente Parlamentar do Cooperativismo – FRENCOOP	17/6/2008	Zonta
26	Frente Parlamentar do Ensino à Distância	7/8/2008	Ricardo Barros
27	Frente Parlamentar em Apoio aos Países Africanos -	24/4/2008	Regis de Oliveira

	FPAPA		
28	Frente Parlamentar em Defesa da Base de Alcântara	13/6/2008	Ribamar Alves
29	Frente Parlamentar em Defesa da Polícia Federal	7/5/2008	Celso Russomanno
30	Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior	15/5/2008	João Matos
31	Frente Parlamentar em Defesa do Piso Salarial Profissional Nacional do Professor da Educação Básica, denominada Frente em Defesa do Piso dos Professores	3/12/2008	Fátima Bezerra
32	Frente Parlamentar em Defesa do Rio Doce	18/4/2008	Leonardo Monteiro
33	Frente Parlamentar em Defesa dos Estados e Municípios Produtores de Petróleo	26/5/2008	Solange Amaral
34	Frente Parlamentar em Defesa dos Quilombos	15/5/2008	Vicentinho
35	Frente Parlamentar Mista da Leitura, dedicada ao estímulo e desenvolvimento de iniciativas de leitura e de políticas de leitura no Brasil	22/10/2008	Marcelo Almeida
36	Frente Parlamentar Mista do Comércio Varejista	6/6/2008	Paulo Bornhausen
37	Frente Parlamentar Mista em defesa da Advocacia Pública	7/8/2008	José Eduardo Cardozo
38	Frente Parlamentar Mista em Defesa da Indústria Marítima Brasileira.	20/8/2008	Edmilson Valentim
39	Frente Parlamentar Mista para o Desenvolvimento da Indústria Têxtil e de Confecções	1/4/2008	Rodrigo Rocha Loures
40	Frente Parlamentar para o Apoio e Desenvolvimento da Biotecnologia	16/4/2008	Uldurico Pinto
41	Frente Parlamentar pela Reforma Urbana	19/5/2008	Paulo Teixeira
42	Frente Parlamentar Ambientalista	21/3/2007	Sarney Filho
43	Frente Parlamentar Contra a Legalização do Aborto - Pelo Direito à Vida	3/5/2007	Leandro Sampaio
44	Frente Parlamentar Cristã Brasil-Israel pela paz na Terra Santa, Oriente Médio e no Mundo (FRENPAZBRIL)	19/11/2007	Dr. Talmir
45	Frente Parlamentar da Agricultura Familiar	15/6/2007	Anselmo de Jesus
46	Frente Parlamentar da Família e Apoio à Vida	8/5/2007	Rodovalho
47	Frente Parlamentar da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Congresso Nacional	14/5/2007	Nelson Trad
48	Frente Parlamentar da Pesca e Aquicultura	15/5/2007	Flávio Bezerra
49	Frente Parlamentar da Pesquisa e Inovação	18/9/2007	Paulo Piau
50	Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional	24/4/2007	Nazareno Fonteles
51	Frente Parlamentar da Terra	14/8/2007	Dr. Rosinha
52	Frente Parlamentar de apoio aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias	1/10/2007	Valtenir Pereira
53	Frente Parlamentar de Apoio as Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas na Área da Saúde	10/7/2007	Marcelo Ortiz
54	Frente Parlamentar de Fortalecimento dos Estados e Municípios e Contra a Criação de Novos Estados	18/10/2007	Zenaldo Coutinho
55	Frente Parlamentar do Congresso Nacional de Defesa das Instituições Universitárias Públicas, Vinculadas aos Sistemas Estaduais e Municipais de Ensino	17/5/2007	Waldir Maranhão
56	Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência	3/5/2007	Geraldo Resende
57	Frente Parlamentar do Desenvolvimento Vocacional dos Municípios	5/6/2007	Renato Amary
58	Frente Parlamentar do Esporte	21/5/2007	Manuela D'ávila

59	Frente Parlamentar em Apoio e Fortalecimento da Mídia Regional	14/6/2007	Vignatti
60	Frente Parlamentar em Defesa da Assistência Social	7/5/2007	Raimundo Gomes de Matos
61	Frente Parlamentar em Defesa da BR-364	6/12/2007	Gladson Cameli
62	Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária no Brasil - FPES	19/6/2007	Eudes Xavier
63	Frente Parlamentar em Defesa da Empresa Brasileira de Correios - FPECT	18/12/2007	Daniel Almeida
64	Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial	24/5/2007	Carlos Santana
65	Frente Parlamentar em Defesa da Indústria Aeronáutica Brasileira	11/7/2007	Marcelo Ortiz
66	Frente Parlamentar em Defesa da Revitalização do Rio São Francisco	14/5/2007	Fernando Ferro
67	Frente Parlamentar em Defesa das Cidades de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas	7/5/2007	Pedro Wilson
68	Frente Parlamentar em Defesa do Consórcio Integrado de Turismo: MA/PI/CE	14/12/2007	Roberto Rocha
69	Frente Parlamentar em Defesa do Planejamento Familiar	16/5/2007	Maurício Trindade
70	Frente Parlamentar em Defesa do Profissional da Saúde	26/11/2007	Damião Feliciano
71	Frente Parlamentar em Defesa do Serviço Público	6/8/2007	Alice Portugal
72	Frente Parlamentar em Defesa do Setor Coureiro-Calçadista e Moveleiro	18/4/2007	Renato Molling
73	Frente Parlamentar em Defesa do Trânsito Seguro	11/7/2007	Beto Albuquerque
74	Frente Parlamentar em Defesa do Voto Aberto	24/9/2007	Ivan Valente
75	Frente Parlamentar em Defesa dos Aposentados e Pensionistas	11/6/2007	Cleber Verde
76	Frente Parlamentar Mista Brasil-Peru	21/6/2007	Ilderlei Cordeiro
77	Frente Parlamentar Mista da Habitação	11/6/2007	Fernando Chucre
78	Frente Parlamentar Mista da Informática	22/5/2007	Júlio Semeghini
79	Frente Parlamentar Mista da Radiodifusão	19/4/2007	Paulo Bornhausen
80	Frente Parlamentar Mista de Combate à Pirataria e Sonegação Fiscal	10/9/2007	Arnaldo Jardim
81	Frente Parlamentar Mista dos Direitos do Contribuinte	3/5/2007	Sandro Mabel
82	Frente Parlamentar Mista em Defesa da Cultura	5/12/2007	José Fernando Aparecido de Oliveira
83	Frente Parlamentar Mista em Defesa da Infra-estrutura Nacional	12/12/2007	José Otávio Germano
84	Frente Parlamentar Mista em Defesa da Vida - Contra o Aborto	15/8/2007	Luiz Bassuma
85	Frente Parlamentar Mista em Defesa do Carvão Mineral	8/10/2007	Senador Delcídio Amaral
86	Frente Parlamentar Municipalista	21/5/2007	Vitor Penido
87	Frente Parlamentar pela Reforma Política com participação popular	18/4/2007	Luiza Erundina
88	Frente Parlamentar pela Regulamentação da Profissão de Mototaxista e Motoboy	26/7/2007	Zé Geraldo
89	Frente Parlamentar pelo Fortalecimento dos Estados e Municípios Mineradores	5/7/2007	João Magalhães
90	Frente Parlamentar Pró-Biocombustíveis	19/4/2007	Antonio Carlos Mendes Thame

Fonte: <http://www.camara.gov.br/Internet/deputado/Frentes.asp>.

*Frentes registradas até Dez/2009.

ANEXO B – Roteiros de Entrevistas

Aos Representantes dos Movimentos Sociais:

1. Houve mobilização do movimento para a eleição de deputados federais nas últimas eleições? Quais foram as estratégias do movimento para angariar votos para estes candidatos?
2. Vocês acreditam que estes deputados eleitos representam o movimento? Eles têm como agenda a defesa das demandas de seu movimento?
3. Quem vocês procuram primeiro na busca do atendimento de suas demandas: os deputados individualmente; líderes partidários ou líderes das bancadas?
4. Você saberia me dizer quantas vezes ao mês (ou qual a frequência) a bancada se reúne e quais são os principais temas da agenda da bancada no momento? Você costuma frequentar as reuniões da bancada?
5. Qual a frequência com em que vocês se encontram com líderes dos partidos políticos? E com os líderes das bancadas?
6. Quais são os principais temas da agenda do movimento no momento?
7. Qual é na sua opinião a melhor estratégia para obter sucesso na proposição e aprovação de projetos de lei e emendas importantes para o movimento? O que você acredita que o estado deva fazer para garantir maior inclusão políticas dos grupos minoritários da sociedade?
8. Você acredita que estas bancadas proporcionam a inserção de temas na Câmara que de outra forma (através dos partidos políticos ou deputados individualmente, por exemplo) não seriam tematizados, propondo e aprovando projetos de lei e emendas?

Às deputadas:

1. Você poderia me falar um pouco sobre sua trajetória política? O que te levou a querer atuar na política?
2. De forma geral quem você acredita representar? Os eleitores identificados com a bancada (como é o caso do movimento), com outros grupos sociais ou o seu partido?
3. Quais grupos você acredita serem os maiores responsáveis pela sua eleição?

4. Você contou com a mobilização de algum movimento em torno de sua candidatura nas últimas eleições? Quais foram as estratégias do movimento para angariar votos para você? Houve mobilização para a eleição de outros candidatos?
5. Qual a frequência com em que se encontra com líderes dos movimentos sociais?
6. Você leva para a bancada as demandas apresentadas pelos líderes dos movimentos?
7. (Caso tenha contado com o apoio do movimento na candidatura) Você acredita que representa o movimento que lhe ajudou? A sua atuação parlamentar dá protagonismo às demandas desse movimento?

Agora vamos falar da sua atuação na Bancada:

8. Quantas vezes ao mês (ou qual a frequência) a bancada se reúne e quais são os principais temas da agenda da bancada no momento?
9. Você acredita que estas bancadas proporcionam a inserção de temas na Câmara que de outra forma (através dos partidos políticos ou deputados individualmente, por exemplo) não seriam tematizados, propondo e aprovando projetos de lei e emendas?
10. Como o Sr. avalia a atuação dessa Bancada na Câmara dos Deputados? O Sr. conhece projetos que estejam tramitando com o apoio da Bancada?

Agora vamos falar um pouco sobre o seu partido:

11. Qual a frequência com em que se reúne com líderes ou outros membros do seu partido político? E de outros partidos?
12. Qual a frequência com em que se reúne com líderes ou outros membros do seu partido político para discutir as temáticas específicas das bancadas em que participam ou outras temáticas identitárias? E de outros partidos?
13. No Brasil, há estudiosos que definem que o partido tem pouca influência sobre a eleição e a carreira dos deputados, diferentemente de países como os Estados Unidos, onde o partido detém esse protagonismo. O Sr. concorda com essas afirmações?
14. Como são tratadas as questões ligadas a essas minorias dentro do seu partido?
15. Caso haja diferenças entre a posição da Bancada e a posição do partido, a quem o Sr. dá preferência?
16. O que você acredita que o estado deva fazer para garantir maior inclusão políticas dos grupos minoritários da sociedade?

À assessores\as:

1. De forma geral quem você acredita que o/a deputado/a representa? Os eleitores identificados com a bancada (como é o caso do movimento), com outros grupos sociais ou o seu partido?
2. Quais grupos você acredita serem os maiores responsáveis pela eleição do/a deputado/a?
3. Ele/a contou com a mobilização de algum movimento em torno de sua candidatura nas últimas eleições? Quais foram as estratégias do movimento para angariar votos para ele/a? Houve mobilização para a eleição de outros candidatos?
4. Qual a frequência com que o/a deputado/a se encontra com líderes dos movimentos sociais?
5. Ele/a leva para a bancada as demandas apresentadas pelos líderes dos movimentos?
6. (Caso tenha contado com o apoio do movimento na candidatura) Você acredita que o/a deputada representa o movimento que lhe ajudou? A atuação parlamentar do/a deputada dá protagonismo às demandas desse movimento?
7. Quantas vezes ao mês (ou qual a frequência) a bancada se reúne e quais são os principais temas da agenda da bancada no momento?
8. Você acredita que estas bancadas proporcionam a inserção de temas na Câmara que de outra forma (através dos partidos políticos ou deputados individualmente, por exemplo) não seriam tematizados, propondo e aprovando projetos de lei e emendas?
9. Como o Sr(a). avalia a atuação dessa Bancada na Câmara dos Deputados? O Sr(a). conhece projetos que estejam tramitando com o apoio da Bancada?
10. Qual a frequência com em que se reúne com líderes ou outros membros do partido político do parlamentar? E de outros partidos?
11. Qual a frequência com em que se reúne com líderes ou outros membros do partido político do parlamentar para discutir as temáticas específicas das bancadas em que participam ou outras temáticas identitárias? E de outros partidos?
12. Como são tratadas as questões ligadas a essas minorias dentro do partido do parlamentar?
13. Caso haja diferenças entre a posição da Bancada e a posição do partido, a quem o parlamentar dá preferência?
14. O que você acredita que o estado deva fazer para garantir maior inclusão políticas dos grupos minoritários da sociedade?

Aos representantes do Executivo:

1. De forma geral quem você acredita que os parlamentares pertencentes à frente representam? Os eleitores identificados com a bancada (como é o caso do movimento), com outros grupos sociais ou o seu partido?
2. Quais grupos você acredita serem os maiores responsáveis pela eleição desses parlamentares?
3. Eles/as contaram com a mobilização de algum movimento em torno de sua candidatura nas últimas eleições? Quais foram as estratégias do movimento para angariar votos para eles/as? Houve mobilização para a eleição de outros candidatos?
4. Qual a frequência com que os parlamentares se encontram com líderes dos movimentos sociais?
5. Eles/as levam para a bancada as demandas apresentadas pelos líderes dos movimentos?
6. (Caso tenha contado com o apoio do movimento na candidatura) Você acredita que os parlamentares representam o movimento que lhe ajudou? A atuação parlamentar do/a deputada dá protagonismo às demandas desse movimento?
7. Quantas vezes ao mês (ou qual a frequência) a bancada se reúne e quais são os principais temas da agenda da bancada no momento?
8. Você acredita que estas bancadas proporcionam a inserção de temas na Câmara que de outra forma (através dos partidos políticos ou deputados individualmente, por exemplo) não seriam tematizados, propondo e aprovando projetos de lei e emendas?
9. Como o Sr(a). avalia a atuação dessa Bancada na Câmara dos Deputados? O Sr(a). conhece projetos que estejam tramitando com o apoio da Bancada?
10. Qual a frequência com em que se reúne com líderes ou outros membros do seu partido político? E de outros partidos?
11. Qual a frequência com em que se reúne com líderes ou outros membros do seu partido político para discutir as temáticas específicas das bancadas em que participam ou outras temáticas identitárias? E de outros partidos?
12. Caso haja diferenças entre a posição da Bancada e a posição do partido, a quem o parlamentar dá preferência?
13. O que você acredita que o estado deva fazer para garantir maior inclusão políticas dos grupos minoritários da sociedade?
14. Qual a relação entre o órgão do Executivo que o senhor representa e a Bancada?

ANEXO C – Composição das Frentes Parlamentares e Bancadas analisadas na pesquisa¹⁴⁹

Composição da Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT

Deputados Federais			
Nº de Ordem	Nome	Estado	Partido
1	Afonso Hamm	RS	PP
2	Alceni Guerra - Licenciado	PR	DEM
3	Aldo Rebelo	SP	PCdoB
4	Alexandre Santos	RJ	PMDB
5	Alice Portugal	BA	PC do B
6	André de Paula	PE	DEM
7	André Vargas	PR	PT
8	Andréia Zito	RJ	PSDB
9	Aníbal Gomes	CE	PMDB
10	Anselmo de Jesus	RO	PT
11	Antônio Carlos Biffi	MS	PT
12	Antônio Carlos Magalhães Neto	BA	DEM
13	Antônio José Medeiros - Licenciado	PI	PT
14	Antônio Roberto	MG	PV
15	Ariosto Holanda	CE	PSB
16	Arnaldo Faria de Sá	SP	PTB
17	Arnaldo França Vianna	RJ	PDT
18	Arnaldo Jardim	SP	PPS
19	Arnon Bezerra	CE	PTB
20	Asdrubal Mendes Bentes	PA	PMDB
21	Assis Miguel do Couto	PR	PT
22	Ayrton Xerez - Suplência	RJ	DEM
23	Ângela Portela	RR	PT
24	Ângelo Vanhoni	PR	PT
25	Bernardo Ariston	RJ	PMDB
26	Beto Albuquerque	RS	PSB
27	Beto Faro	PA	PT
28	Brizola Neto	RJ	PDT
29	Bruno Araújo	PE	PSDB
30	Bruno Rodrigues	PE	PSDB
31	Carlos Abicalil	MT	PT
32	Carlos Benevides	CE	PMDB
33	Carlos Santana	RJ	PT

¹⁴⁹ Durante a pesquisa não foi possível constituir a lista exata de todos os 200 componentes da Frente Parlamentar em Defesa da Igualdade Racial.

34	Carlos Zarattini	SP	PT
35	Cândido Vacarezza	SP	PT
36	Celso Russomano	SP	PP
37	Chico Alencar	RJ	PSOL
38	Chico D'Angelo	RJ	PT
39	Chico Lopes	CE	PC do B
40	Cida Diogo	RJ	PT
41	Ciro Gomes	CE	PSB
42	Clovis Fecury	MA	DEM
43	Colbert Martins	BA	PPS
44	Dalva Figueiredo	AP	PT
45	Daniel Almeida	BA	PC do B
46	Darcisio Perondi	RS	PMDB
47	Deley	RJ	PSC
48	Devanir Ribeiro	SP	PT
49	Décio Lima	SC	PT
50	Domingos Dutra	MA	PT
51	Dr. Basegio - Suplência	RS	PDT
52	Dr. Paulo César	RJ	PR
53	Dr. Rosinha	PR	PT
54	Edigar "Mão Branca"	BA	PV
55	Edmilson Valentim	RJ	PC do B
56	Edson Duarte	BA	PV
57	Eduardo Barbosa	MG	PSDB
58	Eduardo Valverde	RO	PT
59	Eliene Lima	MT	PP
60	Elismar Prado	MG	PT
61	Emília Fernandes	RS	PT
62	Ernandez Amorim	RO	PTB
63	Eudes Xavier	CE	PT
64	Eugênio Rabelo	CE	PP
65	Eunício de Oliveira	CE	PMDB
66	Evandro Milhomem	AP	PC do B
67	Fábio Faria	RN	PMN
68	Fátima Bezerra	RN	PT
69	Felipe Bornier	RJ	PHS
70	Fernando Coelho	PE	PSB
71	Fernando Coruja	SC	PPS
72	Fernando de Fabinho	BA	DEM
73	Fernando Ferro	PE	PT
74	Fernando Gabeira	RJ	PV
75	Fernando Lopes	RJ	PMDB
76	Fernando Marroni	RS	PT
77	Fernando Melo	AC	PT

78	Flávio Dino	MA	PC do B
79	Francisco Rodrigues	RR	DEM
80	Gastão Vieira	MA	PMDB
81	Geraldo Magela	DF	PT
82	Glauber Braga	RJ	PSB
83	Gonzaga Patriota	PE	PSB
84	Guilherme Campos	SP	DEM
85	Gustavo Fruet	PR	PSDB
86	Henrique Fontana	RS	PT
87	Hermes Parcianello	PR	PMDB
88	Indio CostaRJDEM		
89	Iram Barbosa	SE	PT
90	Iriny Lopes	ES	PT
91	Ivan Valente	SP	PSOL
92	Jackson Barreto	SE	PMDB
93	Jaime Martins	MG	PL
94	Janete Capiberibe	AP	PSB
95	Janete Pietá	SP	PT
96	Jerônimo Reis	SE	DEM
97	Jilmar Tatto	SP	PT
98	João Bittar	MG	DEM
99	João Dado	SP	PDT
100	João Leão	BA	PP
101	João Magalhães	MG	PMDB
102	João Paulo Cunha	SP	PT
103	João Pizzolatti	SC	PP
104	Jorge Bittar - Licenciado	RJ	PT
105	Jorge Boeira	SC	PT
106	JORGE KHOURY	BA	DEM
107	Joseph Bandeira	BA	PT
108	José Carlos Leão de Araújo	BA	PR
109	José Eduardo Cardoso	SP	PT
110	José Fernando de Oliveira	MG	PV
111	José Genuíno	SP	PT
112	José Guimarães	CE	PT
113	José Otávio Germano	RS	PP
114	José Pimentel - Licenciado	CE	PT
115	Jô Moraes	MG	PC do B
116	Julião Amin	MA	PDT
117	Jurandil Juarez	AP	PMDB
118	Júlio César	PI	DEM
119	Lelo Coimbra	ES	PMDB
120	Leonardo Picciani	RJ	PMDB
121	Lindomar Garçon	RO	PV

122	Lídice da Mata	BA	PSB
123	Lucenira Pimentel	AP	PR
124	Luciana de Almeida Costa	SP	PR
125	Luciana Genro	RS	PSOL
126	Luciano de Castro	RR	PR
127	Luciano Pizzatto	PR	DEM
128	Luiz Alberto	BA	PT
129	Luiz Carreira	BA	DEM
130	Luiz Couto	PB	PT
131	Luiz Fernando	MG	PP
132	Luiza Erundina	SP	PSB
133	Mainha	PI	DEM
134	Manuela D'Avila	RS	PC do B
135	Marcelo Almeida	PR	PMDB
136	Marcelo Teixeira	CE	PSDB
137	Marco Maia	RS	PT
138	Marcondes Gadelha	PB	PSB
139	Marcos Medrado	BA	PDT
140	Marcos Montes	MG	DEM
141	Maria do Rosário	RS	PT
142	Maria Gorete Pereira	CE	PR
143	Maria Helena	RR	PPS
144	Maria Lúcia Cardoso	MG	PMDB
145	Marina Maggessi	RJ	PPS
146	Mauricio Quintella	AL	PDT
147	Maurício Rands	PE	PT
148	Maurício Trindade	BA	PR
149	Mauro Nazif	RO	PSB
150	Mário Heringer	MG	PDT
151	Michel Temer	SP	PMDB
152	Miguel Corrêia Júnior	MG	PT
153	Moisés Avelino	TO	PMDB
154	Nelson Bornier	RJ	PMDB
155	Nelson Marquezelli	SP	PTB
156	Nelson Pellegrino	BA	PT
157	Nelson Pellegrino - Licenciado	BA	PT
158	Nelson Proença	RS	PPS
159	Nelson Trad	MS	PMDB
160	Neudo Campos	RR	pp
161	Nilson Mourão	AC	PT
162	Nilson Pinto	PA	PSDB
163	Osmar Júnior	PI	PC do B
164	Osmar Serraglio	PR	PMDB
165	Oswaldo Reis	TO	PMDB

166	Paes Landin	PI	PTB
167	Paulo Lustosa	CE	PMDB
168	Paulo Pereira da Silva	SP	PDT
169	Paulo Pimenta	RS	PT
170	Paulo Rocha	PA	PT
171	Paulo Rubem Santiago	PE	PDT
172	Paulo Teixeira	SP	PT
173	Pedro Eugênio	PE	PT
174	Pedro Wilson	GO	PT
175	Pepe Vargas	RS	PT
176	Perpétua Almeida	AC	PC do B
177	Pinto Itamaraty	MA	PSDB
178	Pompeu de Mattos	RS	PDT
179	Praciano	AM	PT
180	Prof Raquel Teixeira	GO	PSDB
181	Professor Ruy Pauletti	RS	PSDB
182	Professor Sétimo Waquim	MA	PMDB
183	Ratinho Jr.	PR	PPS
184	Raul Jungmann	PE	PPS
185	Rebecca Garcia	AM	PP
186	Reginaldo Lopes	MG	PT
187	Regis de Oliveira	SP	PSC
188	Renato Molling	RS	PP
189	Ribamar Alves	MA	PSB
190	Ricardo Berzoini	SP	PT
191	Rita Camata	ES	PMDB
192	Roberto Brito	BA	PP
193	Rodrigo Maia	RJ	DEM
194	Rodrigo Rollemberg	DF	PSB
195	Rogério Lisboa	RJ	DEM
196	Rose de Freitas	ES	PMDB
197	Rômulo Gouveia	PB	PSDB
198	Rubens Otoni Gomide	GO	PT
199	Sandes Jr.	GO	PP
200	Sandra Rosado	RN	PSB
201	Severiano Alves	BA	PDT
202	Sérgio B. Carneiro	BA	PT
203	Sérgio Moraes	RS	PTB
204	Silas Brasileiro	MG	PMDB
205	Silvio Lopes	RJ	PSDB
206	Simão Sessim	RJ	PP
207	Solange Amaral	RJ	DEM
208	Tatico	GO	PTB
209	Thelma Oliveira	MT	PSDB

210	Uldorico Pinto	BA	PMN
211	Valadares Filho	SE	PSB
212	Vanessa Grazziotin	AM	PC do B
213	Vicentinho	SP	PT
214	Vicentinho Alves	TO	PR
215	Vignatti	SC	PT
216	Virgílio Guimarães	MG	PT
217	Waldir Maranhão Cardoso - Licenciado	MA	PP
218	Washington Luiz	MA	PT
219	Wellington A. Fagundes	MT	PR
220	Wilson Braga	PB	PMDB
221	Wilson Santiago	PB	PMDB
222	Zezéu Ribeiro	BA	PT
223	Zé Geraldo	PA	PT
224	Zé Gerardo	CE	PMDB
Senadores			
Nº de Ordem	Nome	Estado	Partido
225	Cristovam Buarque	AM	PR
226	Antonio Carlos Valadares	SE	PSB
227	Arthur Virgílio	AM	PSDB
228	Augusto Botelho	RR	PT
229	Cristovam Buarque	DF	PDT
230	Delcídio Amaral	MS	PT
231	Eduardo Suplicy	SP	PT
232	Fátima Cleide	RO	PT
233	Flávio Arns	PR	PT
234	Francisco Dornelles	RJ	PP
235	Geraldo Mesquita Jr.	AC	PMDB
236	Ideli Salvatti	SC	PT
237	Inácio Arruda	CE	PC do B
238	João Pedro	AM	PT
239	João Ribeiro	TO	PR
240	José Nery	PA	PSOL
241	Marconi Perilo	GO	PSDB
242	Patrícia Saboya	CE	PSB
243	Paulo Paim	RS	PT
244	Serys Shhessarenko	MT	PT
245	Sérgio Guerra	PE	PSDB

Fonte: <http://www.aliadas.org.br/site/congresso/depsen2.php?tip=Deputado> e <http://www.aliadas.org.br/site/congresso/depsen2.php?tip=Senador>

Composição da Bancada Feminina

Deputadas Federais			
Nº de Ordem	Nome	Estado	Partido
1	Alice Portugal	BA	PC DO B
2	Aline Corrêa	SP	PP
3	Ana Arraes	PE	PSB
4	Andreia Zito	RJ	PSDB
5	Angela Amin	SC	PP
6	Angela Portela	RR	PTC
7	Bel Mesquita	PA	PMDB
8	Cida Diogo	RJ	PT
9	Dalva Figueiredo	AP	PT
10	Elcione Barbalho	PA	PMDB
11	Fátima Bezerra	RN	PT
12	Fátima Pelaes	AP	PMDB
13	Gorete Pereira	CE	PR
14	Iriny Lopes	ES	PT
15	Íris De Araújo	GO	PMDB
16	Janete Capiberibe	AP	PSB
17	Janete Rocha Pietá	SP	PT
18	Jô Moraes	MG	PC DO B
19	Jusmari Oliveira	BA	PFL
20	Lídice Da Mata	BA	PSB
21	Lucenira Pimentel	AP	PR
22	Luciana De Almeida Costa	SP	PR
23	Luciana Genro	RS	PSOL
24	Luiza Erundina	SP	PSB
25	Manuela D'ávila	RS	PC DO B
26	Maria do Carmo Lara	MG	PT
27	Maria do Rosário	RS	PT
28	Maria Helena	RR	PSB
29	Maria Lúcia Cardoso	MG	PMDB
30	Marina Maggessi	RJ	PPS
Senadoras			
Nº de Ordem	Nome	Estado	Partido
31	Fátima Cleide	PT	RO
32	Ideli Salvatti	PT	SC
33	Kátia Abreu	PFL	TO
34	Lúcia Vânia	PSDB	GO
35	Maria do Carmo Alves	PFL	SE
36	Marisa Serrano	PSDB	MS
37	Patrícia Saboya Gomes	PSB	CE
38	Rosalba Ciarlini	PFL	RN
39	Roseana Sarney	PFL	MA
40	Serys Shlessarenko	PT	MT

Fonte: www.cfemea.org.br

ANEXO D – Termo de Adesão à Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT



FRENTE PARLAMENTAR PELA CIDADANIA GLBT

A **Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT**, de caráter supra-partidário, tem como objetivo reunir todos os parlamentares comprometidos com os direitos humanos, com o combate à discriminação e ao preconceito de todos os tipos. E que, independente de suas crenças religiosas, reafirmam o caráter laico e republicano do Estado brasileiro.

A Frente apóia e articula a apresentação e aprovação de proposições legislativas de interesse da comunidade GLBT, assim como trabalha para colaborar na garantia de recursos para a execução do Programa Brasil Sem Homofobia, atuando em parceria com a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros (ABGLT), através do Projeto Aliadas.

CONSIDERAÇÕES

Nos últimos anos, os Direitos Humanos passaram a fazer parte do debate político de diferentes setores da população. Eles passaram a conjugar-se não apenas a partir de um conceito abstrato de humanidade, mas também baseados no reconhecimento da diversidade, em razão, sobretudo, de questões como gênero, raça, etnia, faixa etária, orientação sexual, dentre tantas outras. Essa concepção mais palpável e plural de sujeitos de direitos está na base da nova linguagem dos direitos civis, que também incorpora outras dimensões importantes, tais como a sexualidade, a reprodução, o meio ambiente e a luta contra a violência doméstica.

No tocante à população de GLBT, é sabido que o Movimento em prol dos direitos humanos deste público vem crescendo e se organizando de forma bastante visível. Em 2006, a Parada Gay de São Paulo, com 2,5 milhões de participantes, passou a ser a maior do mundo. Durante 2006, houve 164 eventos em comemoração ao Dia do Orgulho Gay e ao Dia da Visibilidade Lésbica, entre Paradas e outras manifestações culturais. Hoje há em torno de 300 organizações GLBT no Brasil, em todos os estados, 203 das quais são afiliadas à Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros - ABGLT.

Apesar do crescimento do Movimento GLBT, a homofobia e a violência contra GLBT continuam tristemente fazendo parte de nosso cotidiano. São assassinatos, agressões, constrangimentos, discriminações, perseguições de diversos tipos. Esta imensa população continua marcada por rejeição e preconceito. A homofobia, a desconfiança, a desinformação predominam e são mais fortes do que o respeito e a aceitação da diversidade. A liberdade de orientação sexual e identidade de gênero é uma conquista que ainda não está garantida. E estamos ainda longe de equipararmos nossos direitos aos já consagrados dos Heterossexuais, basta vermos que não temos assegurados em nossa constituição o direito' sucessório, de herança, união civil e o direito a adequação dos nomes em documentos civis para as pessoas Trans que desejam fazê-lo.

Mas a despeito disso, ainda acreditamos que podemos dar uma grande contribuição a este nosso País e, seguramente, o Congresso Nacional pode fazer muito para reverter esta situação, quer seja apresentando e aprovando proposições que visem contorná-la, quer seja aprovando rubricas orçamentárias para os programas ligados à luta contra discriminação, bem como a efetivação de políticas públicas de caráter inclusivo e afirmativo.

HISTÓRICO

A Frente foi formada em 2003, sob o nome “Frente Parlamentar Mista pela Livre Expressão Sexual”. Ao final da 52ª Legislatura em 2006, havia 96 parlamentares integrando a Frente. Na atual legislatura (53º) 216 parlamentares compõem a Frente (*dados atualizados em 11/06/2007*).

FRENTE PARLAMENTAR PELA CIDADANIA GLBT

FICHA DE ADESÃO – 53ª Legislatura (2007-2010)

Nome do/a Parlamentar:	
Partido:	UF:
Gabinete Nº:	Anexo:
Assessor (a) responsável:	
Telefone/Fax:	
E-mail:	
Assinatura:	

Após preenchida e assinada a Ficha de Adesão, por favor, encaminhe para o gabinete da Deputada Federal Cida Diogo - coordenadora da Frente Parlamentar pela Cidadania GLBT:

Att Senhor Marcos Araujo , chefe de gabinete da Deputada Cida Diogo,
Anexo IV, Gabinete 402.
Fone: (61) 3215-5402, Fax: (61) 3215-2402.
E-mail: marcosantonio.araujo@camara.gov.br, dep.cidadiogo@camara.gov.br

Solicitamos que uma cópia também seja enviada para a coordenação do Projeto Aliadas, fax nº (41) 3222 3999 ramal 26 e-mail: aliadas@grupodignidade.org.br. Celular de Brasília (61) 8123 2695 com o Sr. Igo Martini.

Fonte: <http://www.aliadas.org.br/site/arquivos/ALIADAS-adesao.pdf>