

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

VICTOR TADEU DE OLIVEIRA

**SUB-REPRESENTAÇÃO DE NEGROS E INDÍGENAS NO BRASIL:
Evidências das iniciativas de inclusão de afrodescendentes e grupos
étnicos nos parlamentos latino-americanos e o debate sobre
representação política**

Belo Horizonte

2019

VICTOR TADEU DE OLIVEIRA

**SUB-REPRESENTAÇÃO DE NEGROS E INDÍGENAS NO BRASIL:
Evidências das iniciativas de inclusão de afrodescendentes e grupos
étnicos nos parlamentos latino-americanos e o debate sobre
representação política**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública

Orientadora: Prof. Dr. Cristiano Rodrigues (UFMG).

Belo Horizonte

2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos governos que acreditaram e fortaleceram a Universidade Federal pública pela oportunidade de realizar um curso superior de qualidade. Agradeço à UFMG por me proporcionar expandir meus horizontes por meio de um ambiente de incentivo ao pensamento crítico e reflexão. Ao corpo docente, pela dedicação e ensino. Aos meus pais pelo suporte, amor e compreensão nesta etapa decisiva da vida. A minha irmã por todo o apoio e companheirismo. Aos meus familiares, em especial minha madrinha, pelo incentivo e carinho. Ao meu orientador agradeço pela disponibilidade. Aos amigos de graduação por todos os momentos de alegria e amparo nos momentos de dificuldades. Aos companheiros de estágio por terem feito a experiência de trabalho ser mais leve e ao BDMG pelo aprendizado profissional. A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

Desde os anos 90 vários países latino-americanos introduziram políticas para combater exclusão de grupos étnicos e afrodescendentes do poder político por meio de cotas em partidos e reserva de assentos nos parlamentos. Considerando a prevalência do tradicional padrão de recrutamento político-eleitoral brasileiro para cargos políticos, marcado pelo quase monopólio de homens brancos oriundos dos quadros das elites, este trabalho buscou explorar com base no referencial teórico sobre o tema como as experiências de inclusão de grupos étnicos e negros nos parlamentos na América Latina e os estudos sobre teoria da representação política poderiam auxiliar em um debate sobre o quadro de sub-representação de negros e indígenas no Congresso brasileiro. A hipótese foi de que as contribuições viriam a partir da análise sobre o tipo de política adotada pelos países (reserva de assentos ou cotas nas candidaturas dos partidos), assim como os avanços nos debates feitos sobre representação descritiva. Observou-se neste estudo que, em vários países da região, o desenvolvimento de diferentes modos de reconhecimento institucional da diversidade cultural e étnica propiciou diferentes mecanismos de combate à discriminação racial e de grupos étnicos. Contudo, foi observado um padrão para o tipo de política adotada. As características estruturais de grupos excluídos aqui estudados moldaram os termos e processos de inclusão, que por sua vez apresentaram resultados positivos quando garantidos em leis de reserva de assento nas legislaturas. Ademais, este trabalho concluiu que a inclusão política sozinha pode não promover a representação política, entretanto a mera presença de membros dos grupos historicamente em desvantagem no poder ajuda a romper com o status de hierarquia que estes espaços apresentam, além de garantir a oportunidade de disputar em condição de igualdade processos eleitorais.

PALAVRAS-CHAVE: Afrodescendentes, Grupos Étnicos, Legislaturas, Representação, Mecanismos de Inclusão.

ABSTRACT

Since the 1990s several Latin American countries have introduced policies to combat the exclusion of ethnic and Afro-descendant groups from political power through quotas in parties and reservation of seats in parliaments. Considering the prevalence of the traditional pattern of Brazilian political-electoral recruitment for political positions, marked by the almost monopoly of white men coming from elites, this work sought to explore based on the theoretical approach around the theme, how the experiences of inclusion of ethnic groups and blacks in parliaments in Latin America and studies on the theory of political representation could help in a debate about the under-representation of blacks and indigenous people in the Brazilian Congress. The hypothesis was that the contributions would come from the analysis of the type of policy adopted by the countries (reservation of seats or quotas in the candidacies of the parties), as well as the advances in the discussions on descriptive representation. It was observed in this study that in several countries of the region, the development of different ways of institutional recognition of cultural and ethnic diversity provided different mechanisms to combat racial discrimination and ethnic groups. However, a pattern was observed for the type of policy adopted. The structural characteristics of excluded groups studied here shaped the inclusion terms and processes, which in turn presented positive results when guaranteed in law seat reservation in legislatures. In addition, this work concluded that political inclusion only may not promote political representation, however the mere presence of historically disadvantaged groups in power helps to break with the status of hierarchy that these spaces present, in addition to guaranteeing the opportunity to compete in equal condition in electoral processes.

KEYWORDS: Afrodescendants, Ethnic Groups, Legislatures, Representation, Mechanisms of Inclusion.

LISTA DE TABELAS

- | | | |
|----|---|--------|
| 1- | População Afrodescendente e Indígena na América Latina (2014) | Pág.27 |
| 2- | Afrodescendentes nas Legislaturas Nacionais (2014) | Pág.29 |
| 3- | Mecanismos para Promoção Inclusão Política na América Latina por Raça ou Etnia (2014) | Pág.40 |

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	pág. 9
2	DEBATES SOBRE AS TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	pág.13
3	AFRODESCENDENTES, GRUPOS ÉTNICOS E ACESSO AO PODER NA AMÉRICA LATINA.....	pág.22
4	POLÍTICAS DE INCLUSÃO NA AMÉRICA LATINA.....	pág.32
5	SUB-REPRESENTAÇÃO DE NEGROS E INDIGENAS NO BRASIL.....	pág.44
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	pág.53
7	REFERÊNCIAS	pág.58

INTRODUÇÃO

Segundo Oliveira (2002) até a década de 70, a ausência de negros em cargos políticos no Brasil era explicada como um reflexo da estrutura geral de participação e inserção do negro na sociedade. Tendia-se a desconsiderar as especificidades do campo político e a lógica eleitoral e partidária como fatores também determinantes da inserção dos negros na política. Para o autor, ao longo desse período, os cientistas políticos, que poderiam preencher as lacunas deixadas pelos estudiosos da questão racial que buscaram explicar a relação entre raça e política, também ignoraram as especificidades desta problemática.

Essa realidade política, especialmente considerando-se que ela sucede três séculos de escravidão negra, merece tanto investigação empírica quanto reflexão teórica uma vez que pode gerar predisposições raciais para o voto. Alguns estudiosos e políticos têm apontado que a supremacia dos brancos e o racismo podem produzir um eleitorado menos inclinado a votar em negros (Silva *et al.* 1997: 61-2; Twine 1998: 62-3).

Desde o processo de reabertura democrática em 1983 até os anos 2000 um número estimado de 29 parlamentares negros exerceu mandato no Congresso Federal, em que dezessete foram eleitos para dois mandatos ou mais. Entre 1983 e 1987, dos 479 membros da câmara dos Deputados, quatro (0,84%) eram negros; entre 1987 e 1991, dos 487 membros, dez (2,05%); entre 1991 e 1995, de 503 membros, 16 (3,18%); e entre 1995 e 1999, dos 513 membros, os negros eram em número de 15 (2,92%). No Senado, embora o número de negros continue pequeno, sua porcentagem é maior que a de deputados federais. Em termos de representação descritiva, a porcentagem de afro-brasileiros na população em geral é muito maior que sua porcentagem no Congresso. (JOHNSON, O. A. 2000).

Htun (2014), em seu livro intitulado *Inclusion Without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservation*, retrata que a análise rigorosa da presença política dos grupos excluídos de uma forma geral é frustrante por falta de dados. Embora os dados a respeito das candidaturas das mulheres sejam mais fáceis de serem contabilizados, para afrodescendentes e indígenas, em contraste, os dados são

escassos, quando não inexistentes. Por exemplo, até 2014 no Brasil não era incluído no processo de candidatura eleitoral uma questão relacionada à raça.

De acordo com a autora, no Brasil, a presença de negros no parlamento cresceu depois da Suprema Corte Eleitoral começar a requerer a autodeclaração racial dos candidatos. Como os dados anteriores foram coletados com métodos diferentes, não é possível realizar uma comparação estrita com os dados de 2014. Esses dados oficiais sugerem que pretos e pardos compuseram 20% dos deputados eleitos para o Congresso Legislativo em 2014. Dos vinte e oito partidos com alguma presença na Câmara dos Deputados, apenas cinco não tiveram a presença de nenhum legislador autodeclarado negro. Em 2010, apenas 9% dos deputados federais eram negros, incluindo sete mulheres.

Podem-se encontrar experiências bem-sucedidas de democracias que se propuseram a enfrentar o quadro da baixa diversidade entre seus eleitos. Na Bolívia, por exemplo, onde se adota a reserva de vagas diretas, a Câmara dos Deputados, presidida por uma mulher, é ocupada por 51% de vagas femininas, e o Senado, por 44%, o que coloca o país na liderança de representação feminina da América Latina, e na segunda posição do mundo. Cuba vem logo atrás, com 48,9% de mulheres no Parlamento, num ranking liderado por Ruanda, com 63,8%. Completam as cinco primeiras colocações a Islândia (47,6%) e a Suécia (43,6%). Ruanda, Bolívia e Cuba adotam o sistema de reserva de vagas diretas.

Podemos observar que a prolífica bibliografia sobre os mecanismos que levam à sub-representação feminina contrasta com o reduzido número de trabalhos dedicados a entender a marginalidade política dos negros brasileiros. De acordo com Campos e Machado (2015), a politização da desigualdade racial é mais recente que a politização da desigualdade de gênero, fazendo com que houvesse mais desenvolvimento de pesquisas e propostas de políticas públicas sobre o tema. No caso da baixa representação feminina, acreditava-se que os partidos eram uma barreira às mulheres e houve, então, o sancionamento da Lei nº 9.504/97, criando a obrigatoriedade de cada partido ou coligação preencher nas eleições proporcionais o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero. Para a sub-representação de negros, não houve iniciativas aprovadas nesse sentido.

Oliveira (2002) observa que a maioria das pesquisas sobre negro e o poder tende a ver os afrodescendentes, prioritariamente, como eleitores. É rara a preocupação em

saber como se desenvolve a participação do negro enquanto candidato, tendo em vista os preconceitos que atingem os afrodescendentes na sociedade brasileira. Curioso é perceber que, apesar de o Brasil ser uma sociedade multirracial e multiétnica, na qual os negros constituem atualmente cerca de 44% da população e em algumas capitais chegam a representar mais da metade, as pesquisas destinadas, especificamente, ao estudo dos determinantes do voto e comportamento político raramente incluem questões sobre raça e etnicidade. Para o autor, este cenário tem contribuição da perpetuação do mito da democracia racial no Brasil, e a consequente subavaliação da importância da raça na definição das oportunidades de participação política e social, por parte de expressivo contingente de intelectuais brasileiros.

De acordo com Sacchet (2012), a desconfiança das instituições democráticas vivenciada por grande parte dos países ocidentais e manifesta nos baixos índices de participação eleitoral e no desinteresse político é, dentre outros fatores, expressão de um distanciamento dos representantes de vastos setores da população. A implementação de medidas que favoreçam a participação de membros de diferentes grupos em processos democráticos é, assim, também proposta como um meio de aumentar a confiança dos cidadãos em suas instituições públicas e aproximá-los delas, favorecendo a participação e o engajamento político (SACCHET, 2012, p. 400).

Partindo desse enquadramento, a monografia proposta versará sobre a sub-representação de negros e indígenas no Congresso Federal Brasileiro. A proposta é uma análise sobre o tema baseado no referencial teórico sobre as experiências latino-americanas de inclusão de afrodescendentes e grupos étnicos nos parlamentos e as teorias de representação política. O objeto de estudo se centrará na pergunta de: *Como as experiências de inclusão de afrodescendentes e grupos étnicos nos parlamentos na América Latina e os estudos sobre teoria da representação política podem auxiliar em um debate sobre o quadro de sub-representação de negros e indígenas no Congresso brasileiro?*

A hipótese inicial que será desenvolvida ao longo do trabalho, elucidada a partir de argumentos colocados no marco teórico, é a de que as principais contribuições para a discussão do caso brasileiro virão a partir da análise sobre os tipos de reserva de vaga adotados pelos países tal como reserva direta ou percentual nas candidaturas dos partidos e os avanços nos debates feitos sobre representação descritiva.

Embora a sub-representação de negros e negras constitua-se como um relevante problema social e político, há uma grande escassez de produções sobre a temática na literatura brasileira. De acordo com Johnson (2000), a maioria dos estudos sobre a política brasileira geralmente ignora ou diminui o peso da questão racial em função de dois fatores principais: o primeiro argumenta que a sociedade brasileira não é organizada de uma maneira racial rígida e, portanto, a raça não é uma clivagem relevante que possa provocar conflitos, violência ou algum tipo de distúrbio da vida política e o segundo indica que os brasileiros não possuem forte consciência racial, e consequentemente não se comportam racialmente em formas politicamente relevantes.

Ainda de acordo com Campos e Machado (2015), a distância entre a identificação do problema e o diagnóstico de suas possíveis causas não apenas oblitera a entrada desse tema na agenda de debate acadêmico e político, ela restringe também a imaginação daqueles que tentam pensar mecanismos para a inclusão política desse grupo. Segundo Rodrigues (2014), no Brasil o debate público sobre o problema do negro remonta ao período de desmantelamento do regime escravista. Além disso, academicamente o campo de estudos das relações raciais é anterior à institucionalização das ciências sociais no país, com uma prevalência de estudos sobre os efeitos da discriminação racial para a integração socioeconômica da população negra vivendo em áreas urbanas. Assim, tanto o movimento negro quanto os acadêmicos brasileiros têm ressaltado a ideia de promover igualdade social e política a um contingente populacional de experiência urbana. Ainda segundo o autor, o movimento negro brasileiro tende a ser mais bem-sucedido quando orienta suas estratégias políticas e reivindicações em torno da noção de aprofundamento da inclusão social e tratamento igualitário para esse grupo.

Dessa maneira, o trabalho contribui teoricamente para os estudos sobre raça e política, ainda pouco expressivos na Ciência Política brasileira. De maneira prática, o trabalho contribuirá para a orientação de políticas públicas que objetivem reparar a desigualdade histórica da baixa representação política de negros e negras, buscando também maior democratização dos espaços políticos institucionais.

O trabalho será desenvolvido como pesquisa qualitativa exploratória, através de revisão bibliográfica sobre a sub-representação política dos afrodescendentes e grupos étnicos. Tem-se por objetivo geral compreender quais são os principais apontamentos

dos autores sobre os debates sobre o tema. Este estudo buscará mapear as iniciativas de inclusão de negros e grupos étnicos nos parlamentos de países da América Latina. Após mapeadas, propõe-se a analisar as experiências de cada país como forma de identificar contribuições relevantes para o debate sobre o cenário brasileiro. Serão analisados os tipos de políticas públicas utilizadas, configurações demográficas dessas populações, tal como os sucessos e fracassos dessas ações afirmativas. O roteiro de apresentação é composto por uma Introdução, apresentando o tema, objeto, justificativas, objetivos, hipótese e metodologia; organização da bibliografia em quatro capítulos; sendo o primeiro acerca dos debates sobre as teorias de representação política, o segundo capítulo traz as discussões sobre os conceitos de raça e etnia, relações de poder envolvendo raça, o panorama e trajetória de reivindicações por acesso ao poder de negros e grupos étnicos na América Latina. No terceiro capítulo, apresentam-se principais iniciativas de inclusão de grupos étnicos e negros na América Latina e no quarto capítulo o cenário brasileiro de sub-representação destes grupos. Este trabalho conta também com uma sessão destinada às Considerações Finais, com síntese dos argumentos, confirmação ou refutação da hipótese e proposta de trabalhos futuros.

CAPÍTULO 1- DEBATES SOBRE AS TEORIAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Como observa Phillips (2019), políticos, cientistas políticos e cidadãos comentam rotineiramente sobre a composição de gênero, raça e etnia das assembleias eleitas, e assumem como se estivesse ocorrendo um progresso evidente quando eleições geram uma proporção maior de mulheres ou uma legislatura mais etnicamente diversa. No entanto existem pontos de tensão a serem explorados no que diz respeito à representação e à inclusão desses grupos que estiveram historicamente excluídos dos espaços de poder, em especial dos lugares de tomada de decisão.

Segundo Htun (2014), mesmo depois de décadas depois de conquistar direitos políticos, incluindo o direito de voto e de serem eleitos, mulheres, negros e indígenas são escassos entre os eleitos. O pressuposto dessa discrepância entre a participação política como cidadãos e a presença desses grupos nas tomadas de decisão constitui o impulso para a análise proposta pelo trabalho da autora. Assim como é colocado por Williams, “a sub-representação crônica dos grupos historicamente marginalizados é intrinsecamente injusta.” (Williams, 1998, p. 19).

De acordo com Teresa Sacchet (2012) o principal ponto que vem sendo discutido a favor da representação especial de grupos estruturalmente desfavorecidos está articulado sob diretrizes que apresentam uma relação entre democracia e inclusão política; que por sua vez afirmam que a justiça implica o reconhecimento das diferenças através da participação ativa de membros desses grupos em processos político-decisórios. Ainda complementa a autora que a igualdade política torna-se deficitária na medida em que não incorpora requisitos objetivos necessários para que cidadãos e cidadãs possam disputar processos eleitorais em condições de igualdade. Por fim a autora enfatiza a existência de uma relação profunda entre quem é o legislador e o conteúdo do que é legislado.

Mala Htun, em seu trabalho intitulado *Is Gender Like Ethnicity* (2004), discorre a respeito de um fator que foi o desenvolvimento de argumentos normativos que identificaram a composição de gênero das legislaturas como um indicador de justiça e da qualidade da democracia. O argumento posto era de que uma legislatura homogênea dos homens viola esse direito fundamental de poder participar da vida política não apenas votando, mas também estando presente descritivamente nos espaços de decisão. Enquanto isso, partidários da democracia deliberativa enfatizam a necessidade de que os

representantes compartilhem experiências com os seus constituintes, a fim de comunicar adequadamente as opiniões dos cidadãos em deliberações políticas abertas. Por fim, as feministas também sustentaram que ter mais mulheres no poder introduziria perspectivas adicionais para a tomada de decisão e adaptaria os resultados das políticas para atender a uma ampla variedade de interesses dos cidadãos.

Em concordância com Teresa Sacchet (2012), para além de variáveis institucionais, comumente utilizadas na ciência política para medir níveis de desenvolvimento democrático como voto universal, eleições livres e diretas, e do império da lei, a democracia é entendida neste trabalho como sendo também uma questão de grau de envolvimento e de participação social na vida política da nação, como coloca a autora.

Os teóricos políticos que sustentam a tese a favor de iniciativas de inclusão desses grupos argumentam que a presença política de grupos definidos por gênero, raça e etnia melhora a governança democrática. Em sociedades diversas, diferentes grupos possuem posições, experiências e perspectivas distintas (Young, 2000). A inclusão destes nos processos políticos contribui para a deliberação e tomada de decisão, atribuem conhecimentos específicos de cada realidade e, além disso, melhoram a participação e engajamento (Kymlicka, 1995; Mansbridge, 1999; Phillips, 1995; Young, 2000). Quando grupos marginalizados estão presentes nas tomadas de decisão, os resultados das políticas públicas são mais eficientes para combater, em vez de reproduzir, estruturas historicamente desiguais (Williams, 1998). A inclusão política constrói legitimidade e promove uma sociedade mais igualitária.

Segundo Mala Htun, em *“Inclusion without representation in Latin America: Gender quotas and Ethnic Reservation”*, nem todos concordam que as garantias da inclusão e outros mecanismos de ações afirmativas melhoram a governança democrática. Liberais criticam o foco das ações em grupos, ao invés do individual, republicanos lamentam a ênfase nas diferenças do que nos projetos em comum. Libertários alegam que políticas que promovem inclusão e mecanismos de ações afirmativas produzem grande desigualdade (Towns, 2010).

Conjunta a esta discussão, existe um debate clássico — inclusive anterior — a respeito das diferentes teorias da representação. Propõe-se aqui, fazer uma revisão do que os principais autores dizem a respeito do ideal de representação política, tal qual

também apresentar tipologias comumente utilizadas na Ciência Política para debater o tema.

Hanna Pitkin no livro “*The Concept of Representation*” (1967) apresenta seus argumentos em face das discussões postas anteriormente a ela para construir uma tipologia que envolve quatro interpretações a representação a) representação formalística; b) representação descritiva; c) representação simbólica; e d) representação substantiva ou representação como um ato de ‘agir por’ (*acting for*). Para a autora, a representação formalística se refere às regras que organizam a representação política. Embora a autorização seja um aspecto central da representação política, essa concepção é um tanto quanto limitada. O foco na autorização para a autora faria com que todo representante eleito fosse considerado automaticamente representativo, e uma avaliação sobre a qualidade da representação seria facultativa na medida em que, uma vez autorizado, o legislador teria liberdade para agir como bem entendesse e qualquer ato do representante seria considerado representação (PITKIN, 1967).

Essa visão para a autora não considera como os representantes devem agir, o que é esperado que eles façam ou se as suas ações representativas são boas ou ruins, que ela discorda, tendo em vista que representação não significa apenas agir com autorização de outra pessoa, e sim agir pelo interesse dela (PITKIN, 1967, p. 28). Pitkin apresenta a noção de *accountability* como uma segunda dimensão do conceito de representação formalística, que teria como função corrigir os limites da noção de autorização. No conceito de *accountability* está implícito que, embora estando autorizado a agir pelo representado, caberia ao representante o dever de prestar contas e responder ao representado por suas ações. (PITKIN, 1967, p. 55.).

Um segundo modelo de representação, na tipologia de Pitkin, é a representação descritiva, espelho ou microcômica. Nesse tipo de representação, segundo a autora, o representante não atua por seus representados, mas os substitui. Os espaços representativos funcionam como microcosmos da população e haveria uma correspondência estreita entre as características do representante e as do representado (PITKIN, 1967). O argumento em favor da representação descritiva seria o de que a exclusão de qualquer grupo de posições de poder pode distorcer as decisões e o conteúdo das políticas públicas. Para Pitkin, essa noção é contestável, uma vez que por mais que se assemelhe àqueles que pensa representar, não pode ser considerado uma amostra do seu grupo. Pitkin afirma que o argumento central em favor da representação

descritiva é a capacidade do representante de prover informação sobre algo, ou alguém, que não está presente. (PITKIN, 1967, p. 81).

Para a autora, essa forma de representação exclui o ato de “agir por” e não requer uma prestação de contas, pois uma pessoa pode apenas ser responsabilizada pelo que faz, mas não pelo que ela é. Como a identidade não é uma categoria objetiva, a representação descritiva não garantiria uma congruência entre as vontades dos representantes e as dos representados, mas haveria apenas uma semelhança entre eles. (PITKIN, 1967).

Para Pitkin, a representação descritiva é indesejável, já que uma ênfase na composição do corpo legislativo desviaria a atenção do que é fundamental na representação, ou seja, o seu conteúdo. Para ela, o representado está presente no ato, e não nas características do representante. Assim, mesmo que fosse possível fazer do legislativo uma amostra fiel da sociedade, isso não garantiria representação em termos de responsabilidade e responsividade com o representado. O conceito de representação simbólica também é contestado por Pitkin, pois para ela símbolos representam alguma coisa apenas porque evocam sua referência: uma bandeira, por exemplo, representa uma nação. Símbolos são normalmente arbitrários e não precisam ter conexão óbvia com o que está sendo simbolizado. A base da representação simbólica seria emocional e afetiva; seria uma resposta psicológica irracional e, portanto, não justificável (PITKIN, 1967).

A representação substantiva é o modelo de representação defendido por Pitkin. Sua definição é similar à de Edmund Burke e John Stuart Mill, quando afirma que os representantes não devem ser constrangidos pelos representados. Em sua opinião, a representação implica que o representante deve ter certo grau de liberdade para agir, porém não deve estar persistentemente em contradição com os representados (PITKIN, 1967, p. 209).

Tendo em vista os principais argumentos sobre tipos de representação apresentados por Pitkin e sintetizados na tipologia proposta pela própria autora, propõe-se aqui uma análise dos pontos limitantes levantados acerca da representação descritiva, a qual dialoga e aparece relacionada com as principais questões trazidas até agora por autores sobre os efeitos da exclusão de grupos historicamente excluídos como negros, grupos étnicos dos espaços políticos de tomada de decisão.

Diane Southier e Maria Cândida de Azambuja e Ávila (2014), a partir do conceito de representação descritiva de Hannah Pitkin, com as bases para o debate sobre representação de grupos especiais ou marginalizados, apresentam uma bibliografia básica dos principais argumentos favoráveis a esse tipo de representação, intercalando-a com as limitações e principais argumentos contrários a ela. O debate se relaciona, principalmente, às diferenças e desigualdades econômicas, étnicas e de gênero que implicaram barreiras às pessoas de determinados grupos em exercer poder na política institucional.

De acordo com Sacchet (2012), assim como também já apresentado aqui, perspectivas afirmam a existência de uma relação entre democracia e inclusão política articulam argumentos pela representação especial de grupos; existe a argumentação de que a participação ativa de membros de diferentes grupos seria uma questão de justiça e que o conteúdo do que é legislado teria íntima ligação com quem é o legislador. Para as autoras dois projetos têm notoriedade nesse debate, segundo Sacchet (2012): um deles diz respeito ao aprofundamento da democracia por meio de instâncias participativas na sociedade civil e o outro defende a inclusão de diferentes grupos nas instituições políticas do governo.

As autoras reforçam que o atual debate sobre representação especial de grupos acontece por meio da discussão sobre a relação entre a representação substantiva e a descritiva. O tipo de representação defendido por Pitkin, o modelo substantivo, presume que os representantes devem ter certo grau de liberdade para agir. De acordo com as autoras, o trabalho de Pitkin classifica inclusão, de uma forma mais reduzida, como a presença de membros historicamente excluídos nos espaços de tomada de decisão. Sendo assim a inclusão política pressupõem uma emancipação formal, os quais dependem dos esforços por o sufrágio e cidadania travados pelos grupos em desvantagem. As autoras concluem que embora as possibilidades de igualdade com respeito à diversidade sejam oferecidas pelo modelo de representação de grupos marginalizados (ou representação descritiva), estas são limitadas por desigualdades estruturais que influenciam as instâncias de tomadas de decisões. Mesmo assim, reconhecem que esse tipo de representação pode ajudar a minimizar as condições de exclusão.

Para Teresa Sacchet (2012) outro debate central sobre representação substantiva e representação descritiva refere-se à questão do mérito. A noção de que os

representantes devam ser escolhidos por suas habilidades políticas têm preponderante consentimento, mas é necessário que se questione em que medida a seleção por mérito é desvinculada da seleção por grupo. A autora discute sobre o fato de que as normas que governam as esferas políticas não serem neutras e, assim, os critérios ditos subjetivos de julgamento do mérito são normalmente favorecedores daqueles que mais se assemelham às características do grupo selecionador (SACCHET, 2012).

Mansbridge, no trabalho intitulado “*Should Blacks represent Blacks and Women represent Women? A Contingent ‘Yes’*”, argumenta que a principal crítica à representação descritiva se dá principalmente por uma confusão feita entre duas formas distintas desse modelo: a microcós mica e a seletiva. No primeiro caso, o espaço de representação se apresenta como uma amostra da população e, no segundo o objetivo seria pela implementação de mecanismos institucionais que criassem mais espaços representativos para alguns grupos do que eles conquistam pelas vias tradicionais, de forma a fazer com que a proporção dos membros desse grupo presente no espaço legislativo se aproximasse do seu número na população (MANSBRIDGE, 1999).

Outro contraponto para a autora diz respeito à visão de desconexão entre representação descritiva e representação substantiva. Mansbridge, concordando com Pitkin, afirma que o papel principal da democracia representativa é o de representar os interesses substantivos dos representados por meio das funções deliberativas e agregativas. Mas propõem que a representação descritiva seja julgada prioritariamente por esses dois critérios (MANSBRIDGE, 1999). Em consonância com a autora este é principal argumento em que se baseia este trabalho.

De comum acordo com Anne Phillips (2001), em sua crítica ao modo da democracia liberal de perceber as diferenças como uma mera questão de ideias e considerar que a melhor representação possível é aquela que reflete com mais verdade as convicções dos eleitores. Na democracia liberal, a exclusão política é explicada pelo sistema eleitoral e pela participação política, onde o candidato é escolhido não por ser quem é, mas pelo o quê seu partido defende. Nesse sentido, é importante colocar como Phillips (2001) critica a ineficiência da democracia liberal. Ela resgata o pensamento de Dahl (1989 apud PHILLIPS, 2001).

De acordo com Sacchet (2012), noções restritas de igualdade em que as políticas de ações afirmativas são vistas como medidas que criam privilégios são refutáveis. Políticas de ações afirmativas, e as cotas mais especificamente, são criadas a partir da

contextualização das desigualdades entre grupos sociais específicos. Uma crítica comum à representação especial de grupos é de que ela estimula a separação, destacando os interesses particulares em detrimento da negociação e do entendimento entre os diferentes interesses (Sacchet. 2012, p.422).

Para Sacchet (2012) muito da desconfiança das instituições democráticas vivenciada por grande parte dos países ocidentais e manifesta nos baixos índices de participação eleitoral e no desinteresse político é, dentre outros fatores, expressão de um distanciamento dos representantes de vastos setores da população. A implementação de medidas que favoreçam a participação de membros de diferentes grupos em processos democráticos é, assim, também proposta como um meio de aumentar a confiança dos cidadãos em suas instituições públicas e aproximá-los delas, favorecendo a participação e o engajamento político (Sacchet. 2012, p. 400).

De acordo com Phillips (2019) é relativamente fácil ver por que os muitos teóricos que argumentam a respeito da marginalização de afrodescendentes e grupos étnicos não adotaram uma linguagem de representação descritiva. Segundo a autora, esse termo foi empregado, desde sua concepção, em contraste com entendimentos mais substantivos de representação, de maneira que então sugerem algo bastante insuficiente. Tudo isso liga a representação mais justa a resultados mais justos, e deu origem a inúmeros estudos explorar se e de que forma a representação descritiva realmente promove representação substantiva (por exemplo, Lovenduski, 2005; Celis, Childs, Kantola e Krook, 2008).

Para Phillips (2019), o enfoque deveria estar no fato de que há propostas para a abertura do sistema democrático, mudando não apenas as estruturas, mas o pessoal, com uma insistência de que quem faz a representação pode ser tão importante quanto as ideias ou visões que representam. Em suma, uma "política da presença" cada vez mais complementa uma "política de ideais" como de acordo com anterior (Phillips, 1995).

Ainda de acordo com Phillips (2019), todos podemos aprender com as experiências dos outros, por exemplo, lendo sobre. No entanto aqueles que experimentaram a marginalização têm preocupações, interesses e perspectivas específicas da vivência. Dessa forma que aqueles que não experienciaram a marginalização pode ter dificuldades em entender tais demandas, o que pode ser uma barreira e em alguma medida para ser capaz de representar. Segundo a autora, existe, em outras palavras, um argumento epistêmico subjacente sobre as maneiras pelas quais

a experiência capacita e restringe a compreensão de questões políticas; este argumento epistêmico, muitas vezes precede qualquer reivindicação sobre pessoas que constituem grupos de interesse distintos ou concorrentes. No entanto tanto para a autora quanto para este trabalho, esta distinção entre "estar lá" e "fazer alguma coisa" é, no entanto, significativamente enganosa como uma caracterização das preocupações que impulsionam iniciativas recentes composição das instituições decisórias. O ponto a salientar pela autora é que há sempre um componente adicional importante para o argumento que não depende de evidências sobre resultados.

Segundo Phillips (2019), a questão da representação grupal está ligada à questão do essencialismo, mas também é distinta. Pode-se falar em grupos sem, assim, reificá-los em entidades definidas pelo núcleo características (Brubaker, 2004; Phillips, 2007). A questão de lidar com aspectos heterogêneos destes grupos é que uma vez que aceitamos que os grupos são internamente heterogêneos, pode-se iniciar uma ambiguidade no que significa representar um grupo. Por isso, a heterogeneidade dos grupos deve ser sim trabalhada, contudo não podem se tornar limitadores para a existência de políticas comprometidas ao enfrentamento da situação de marginalização.

Para além do debate acadêmico, a inclusão de grupos sociais em processos políticos institucionais passou a ser recomendada por organismos multilaterais e por governos. O projeto não tem sido pela mera extensão de direitos a setores civis marginalizados, mas por sua integração na própria definição da agenda política.

Segundo Mala Htun (2014), por muito tempo a exclusão teve o status de um problema não anunciado. Nos anos 1980 e 1990, isso mudou. Na transição para governos democráticos, a mobilização dos movimentos sociais advogando por direitos dos grupos marginalizados e a consolidação das normas internacionais dos direitos humanos fez crescer em torno do mundo uma maior consciência de que grandes setores da estavam sendo excluídos dos lugares de tomada de decisão. Como forma de incluí-los, os governos poderiam promover uma série de objetivos a serem alcançados.

As experiências globais oferecem vários exemplos das diferentes formas que instituições têm se engajado para promover a inclusão de minorias e grupos em desvantagens. Alguns governos têm introduzido cotas para candidatos em partidos, separado grupos de votos, reservado assentos parlamentares, distritos especiais, e unido produtores de nomeação. Outros optaram por medidas mais gerais como por exemplo leis limiares de representação proporcional, exceções para os regimes de representação

proporcional, multimember districts, sobre representação de regiões geograficamente especificadas (Htun,2004; Lijphart,1999; Reynolds, 2005, 2011).

CAPÍTULO 2 - AFRODESCENDENTES, GRUPOS ÉTNICOS E ACESSO AO PODER NA AMÉRICA LATINA

De acordo com Mala Htun (2014), na história da América Latina, mulheres, afrodescendentes, e indígenas foram juridicamente excluídos de exercer plena cidadania e desprovidos de direitos políticos (Andrew, 2004; Graha, et al.; 1990; Harris, 1964; Milles, 1991; Morner, 1967; Wade, 1997). Formas de enxergar raça e etnia se resultaram de formas diferentes na América Latina em relação a outras partes do mundo devido principalmente ao tipo de colonização. Estados coloniais latino-americanos acionaram classificações étnicas e raciais, e utilizaram essas categorias para alocar direitos e privilégios, que foram rejeitadas e abandonadas pelos Estados Independentes. (Cope, 1994; Graham et al., 1990; Morner, 1967; Seed, 1982).

Ainda de acordo com a autora, as formas das quais os latino-americanos utilizam o termo raça e etnia difere da forma utilizada nas principais comparações políticas. As abordagens predominantemente definem etnia e raça como atributos individuais ou de grupos com base na descendência (Chandra, 2004, 2006; Fearon, 2003; Horowitz, 1985). Na América Latina, a identificação de raça e etnia na prática não se dá por estes meios. O critério para a classificação tende a ser pelas baseadas no fenótipo e percepção do status social.

De acordo com Hopenhayn (2002), os processos de aculturação e modernização têm feito de grupos étnicos, no decorrer da história, os pioneiros da vulnerabilidade e da falta de cidadania ao mesmo tempo: despojados do arraigo nas suas comunidades tradicionais, da sua língua, dos seus referentes simbólicos e recursos produtivos, mas ao mesmo tempo marginalizados da política, da vida pública e dos empregos bem remunerados.

Segundo a autora, para os povos indígenas, por exemplo, as políticas tradicionais de integração têm significado a negação da sua cultura, o despojo dos seus bens simbólicos e materiais e o desconhecimento dos seus direitos político-sociais. A situação atual dos povos indígenas e afro-latino-americanos na América Latina mostra um conjunto de âmbitos nos quais se expressam a discriminação e a iniquidade étnica e racial: pobreza, deteriorados indicadores de saúde, educação e empregos de baixa qualidade, baixa renda, perda e deterioração dos recursos naturais e produtivos próprios, emigração forçada e desconhecimento ou atropelo dos seus direitos específicos. Uma

vez mais, vulneráveis entre vulneráveis. A discriminação nas condições de vida da população indígena reflete-se nos diversos indicadores sociais.

Para Guimarães (1995) reflexões sobre as interações entre processos de formação de classes sociais e raças, ou entre estruturas de classe e de raças, devem ser situadas. Para o autor, a raça, como identidade ou grupo social, também envolve muitas dificuldades teóricas para ser trabalhada. A começar pela distinção necessária entre, de um lado, a raça definida pelos outros, ou seja, raça-atribuída, e, de outro, raça assumida por si, ou seja, raça reivindicada politicamente. São dois processos distintos, embora possam ocorrer simultaneamente. Ao primeiro processo, que o autor chama de racialização, ocorre uma transformação de um conjunto de indivíduos em um grupo racial subalterno, ou simplesmente em raça, a partir de características físicas hereditárias, reguladas pela reprodução biológica, tomadas arbitrariamente, mas justificadas por uma ideologia relativamente consistente, às vezes em bases consideradas científicas. Esse processo, longe de ter sido definitivo e temporalmente delimitado, é social e está em constante operação, justamente porque indivíduos e grupos relutam em ser racializados. São resultados e também resultam em ideologias individualistas, nacionalistas, regionalistas e, como vimos, a formação das classes sociais constituem recursos constantes na luta contra a racialização.

Segundo o autor, da perspectiva individual, a racialização opera pela classificação espontânea de um indivíduo, um grupo, ou um agrupamento regional ou residencial em termos de raça: chama-se de negro ou negra uma pessoa, uma entidade, ou um bairro. Tal classificação fazemos pela nossa percepção social, nosso aparato simbólico, vividos como espontâneos, ou seja, sem reflexão, conforme nosso sistema classificatório disposicional, derivado do habitus, como teorizou Bourdieu (2007). Da perspectiva coletiva, a racialização condensa-se em instituições, e esse sistema classificatório torna-se reflexivo, cristalizando-se em saberes e ideologias, organizados e sistematizados, geralmente em relação a outros saberes. Essa é também a perspectiva de quem classifica.

Segundo Guimarães, o sistema de classificação racial por cor, tal como o conhecemos no Brasil, foi estudado pela geração de cientistas sociais dos anos de 1950 e 1960. No sistema brasileiro clássico, explicitado por Wagley (1952), Azevedo (1956), Harris e Kotak (1963) e outros, cor não é redutível à “cor da pele”, à simples tonalidade. Cor é apenas um, o principal certamente, dos traços físicos – junto com o cabelo, nariz e

lábios – que, juntamente com traços culturais – “boas maneiras”, domínio da cultura europeia –, formavam um gradiente evolutivo de embranquecimento: preto, pardo, branco.

É esse sistema de classificação racial por cor que vem sendo paulatinamente modificado no Brasil, à medida que o ideal de embranquecimento vem perdendo força (Guimarães, 2012b). De um lado, pela ação de sua organização política, os negros rejeitam frontalmente o embranquecimento e tentam impor uma noção histórica, política ou étnica de raça. Quando se remetem à história, a noção de raça reúne pessoas que vivenciaram uma experiência comum de opressão; quando se remetem à política, o sentido de raça cria uma associação em torno de reivindicações; quando se remetem à etnia, o uso da raça quer criar um sentimento de comunidade a partir da cultura.

Segundo o autor, de outro lado, a classificação por cor vem também sendo enfraquecida pela reintrodução do termo raça no discurso público e pela sua introdução nas estatísticas oficiais. No Brasil, o IBGE (2008) conduziu uma pesquisa amostral para entender que dimensões eram mobilizadas pelos recenseados quando instados a se classificarem por cor ou raça. O resultado aponta, na opinião do autor, um aumento da importância da categoria cor da pele, a permanência de categorias da raciologia do século XIX, ou seja, os traços físicos, mas aponta também para o surgimento de novas dimensões classificatórias sugeridas pela categoria raça, usada pelo ativismo político negro. A sugestão do autor é que o sistema tradicional de classificação brasileiro está sendo modificado pela perda de sentido do ideal de embranquecimento. Ou seja, estaríamos assistindo não apenas a uma reclassificação de indivíduos por categorias que permanecem as mesmas, mas à mudança de significado cultural e simbólico dessas mesmas categorias (Guimarães 1995).

De acordo com Hopenhayn (2002) a cidadania tem sido historicamente, ao menos nas democracias modernas, o vínculo privilegiado entre o social e o político. No decorrer do século XX, o conceito e os conteúdos da cidadania têm sido objeto de reflexão filosófica e de desenvolvimento político em três grandes linhas complementares: a liberal, a social-democrata e a republicana. A primeira remete o conteúdo da cidadania aos direitos civis e políticos, a segunda estende o conceito e a sua normativa aos direitos econômicos, sociais e culturais, enquanto a noção republicana associa a cidadania a mecanismos e sentimentos de pertença do indivíduo a uma

comunidade ou Nação, e à participação dos sujeitos na “coisa pública” e na definição de projetos de sociedade.

Ainda de acordo com a autora existem hoje condicionantes devido, sobretudo, ao novo modelo de desenvolvimento e elementos associados à atual globalização, que fazem com que a forma de concretizar direitos e ações cidadãs, esteja sendo recolocada com particular intensidade em muitas frentes: a academia, a política, o debate ideológico, o imaginário global, os foros internacionais. As assimetrias abundam no exercício dos direitos. Porque enquanto um imaginário global favorável à democracia liberal e a instauração de regimes democraticamente escolhidos na América Latina levam a estender os direitos civis e políticos, os estilos de desenvolvimento que a ordem global impõe às sociedades nacionais restringem a realização dos direitos econômicos e sociais. Na nossa região isto se soma à endêmica distribuição regressiva da renda, à alta informalidade do emprego, que submerge grande parte da população na precariedade econômica e na carência de proteção social, e à falta de articulação dos setores mais pobres para serem ouvidos nos espaços de deliberação política.

Lemos (2014), em seu estudo sobre Afrodescendentes na América Latina e Caribe, aponta para o fato de que nos últimos anos, vários países da América Latina e do Caribe promoveram reformas legislativas e institucionais com o objetivo de reconhecer e afirmar o caráter multiétnico e multicultural da nação. Segundo Lemos (2014), antes desse movimento que iniciou no final dos anos 80, a categoria de alteridade, antes atribuída especialmente aos povos indígenas, foi estendida às populações de origem africana que, dessa maneira, ganharam maior visibilidade enquanto populações culturalmente diferenciadas.

Para Rodrigues (2014) o Estado colombiano vem, pelo menos desde finais do século XIX, reconhecendo grupos indígenas como culturalmente diferentes e articulando legislações em prol de seus direitos. As comunidades negras, por seu turno, foram sistematicamente ignoradas dentro da sociedade colombiana. Após a abolição da escravidão, ocorrida em 1851, a população negra se dispersou ao longo da costa do Pacífico, juntando-se a palanques existentes ou formando novos assentamentos. A busca pelo isolamento tinha um duplo significado para as comunidades afro-colombianas, sendo um ato de resistência e independência quanto uma forma de fugir das perseguições e da discriminação racial. Até os anos 1970 os afrodescendentes colombianos não tinham nenhum tipo de direito especial garantido. A base do

movimento negro colombiano passou a articular sua mobilização política em torno do peso do racismo e da discriminação racial na vida dos afro-colombianos e, ao mesmo tempo, buscava aumentar a conscientização étnico-racial deste contingente população.

De acordo com Lemos (2014) com levantamentos demográficos, os afrodescendentes constituem uma parte significativa da totalidade da população da América Latina e Caribe. Algumas estimações oscilam entre 80 e 150 milhões de afrodescendentes em um total de 900 milhões de habitantes de toda a região (BELLO, 2003; ANTON, 2009). De acordo com Rebecca Lemos (2014), além da origem comum africana, as populações negras latinoamericanas e caribenhas compartilham uma série de situações históricas e socioculturais, como o contexto colonial e de escravidão no qual foram inseridas. Para a autora também se destacam os processos de construção cultural e de adaptação que essas populações vivenciaram no continente. Outro elemento de confluência observado está relacionado com as situações de racismo, segregação e exclusão impostas pelas sociedades coloniais, reproduzidas sob novas formas após a abolição definitiva da escravidão e o advento das repúblicas independentes.

Ao longo da história da América Latina, como coloca a autora, as populações afrodescendentes estiveram inseridas em dinâmicas sociais diversas, relacionadas com as especificidades de sua inserção em cada país. Algumas das variáveis entre países seriam os desdobramentos históricos, peso demográfico, influência cultural nas sociedades nacionais, políticas públicas relacionadas com as populações e como se deram os processos de mobilização política e social nestes territórios. Lemos pontua que entre os marcos de referência comuns e especificidades, cada país desenvolve seus próprios mecanismos de integração e/ou exclusão de suas populações negras através de comportamentos sociais consolidados ou elaboração de políticas públicas.

Mala Htun, em seu livro intitulado *Inclusion Without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservation*, retrata que análises rigorosas da presença política dos grupos excluídos são frustrante por falta de dados. Embora para mulheres seja fácil de ser contabilizados dados a respeito das candidaturas, para afrodescendentes e indígenas os dados são escassos quando não inexistentes. Por exemplo, até 2014 no Brasil não era incluído no processo de candidatura eleitoral uma questão relacionada à raça.

Dados estatísticos sobre raça e etnia em todos os aspectos são historicamente escassos, principalmente para afrodescendentes. Embora Brasil e Cuba tenha coletado dados sobre raça/cor por várias décadas, apenas nos anos 90s mais um país na América Latina começou a recolher dados sobre afrodescendentes- Colômbia. Nos anos 2000, um total de nove países introduziram nos censos questões a respeito dos afrodescendentes. Por volta de 2010, esse número cresceu para dezesseis países. Apenas na mesma década, apenas o Chile, República Dominicana e El Salvador negligenciaram a coleta de dados sobre o número de afrodescendentes em seus respectivos países. (Del Popolo et al., 2009; Loveman; 2014).

Como demonstrado na Tabela 1 depois do Brasil (97.083.000), o segundo país com maior população afrodescendente na América Latina é a Venezuela (14.534.000). A Colômbia apresenta um contingente significativo de afrodescendentes em relação aos outros países, cerca de 4.274.000. O Brasil apresenta a segunda maior proporção de negros em relação a população, cerca de 50,9%, seguido da República Dominicana com 89%. Em relação à população indígena, o México lidera a lista de países latino-americanos com uma população de cerca de 11.133.000. Em termos de proporção em relação à população, o país que apresenta maior porcentagem é a Bolívia, no qual cerca de 40,6% da população é indígena.

TABELA 1- População de Afrodescendentes e Indígenas na América Latina (2014)

Países	População Total	Ano	População Afrodescendente	Porcentagem	População Indígena	Porcentagem
Argentina	40.117.000	2010	150.000	0,4	955.000	2,4
Bolívia	10.027.000	2012	24.000	0,2	2.790.000	40,6
Brasil	190.733.000	2010	97.083.000	50,9	897.000	0,5
Chile	16.636.000	2012	97.000	0,6	1.700.000	10,3
Colômbia	42.954.000	2005	4.274.000	10,5	1.393.000	3,4
Costa Rica	4.302.000	2011	334.000	7,8	104.000	2,4
Cuba	11.163.000	2012	3.885.000	34,8	-	-

República Dominicana	9.445.000	2010	898.000	89	-	-
Equador	14.484.000	2010	1.043.000	7,2	1.014.000	7
El Salvador	5.744.000	2007	7.000	0,13	13.000	0,23
Guatemala	14.713.000	2011	5.000	0	4.428.000	30
Honduras	8.448.000	2011	59.000	1	428.000	7
México	112.337.000	2010	2.366.000	2,2	11.133.000	9,9
Nicarágua	5.142.000	2005	23.000	0,4	444.000	8,6
Panamá	3.454.000	2010	313.000	9,2	418.000	12,3
Paraguai	6.673.000	2012	234.000	3,5	116.000	1,7
Peru	27.412.000	2007	411.000	1,5	7.600.000	27
Uruguai	3.286.000	2011	255.000	7,8	159.000	4,8
Venezuela	27.228.000	2011	14.534	53,4	725.000	2,7
Totais	554.298.000		133.027.000	24	34.317.000	6,2

Fontes: *Inclusion Without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations* (HTUN, M. 2014).

No Brasil, a presença de negros no parlamento tem crescido significativamente depois do Supremo Tribunal Eleitoral começar a requerer a autodeclaração racial dos candidatos. Os dados oficiais sugerem que pretos e pardos compõem 20% dos deputados eleitos para o congresso legislativo em 2014. Dos vinte e oito partidos com alguma presença na Câmara dos Deputados, apenas cinco não tiveram a presença de nenhum legislador autodeclarado negro. Em 2010, apenas 9% dos deputados federais eram negros incluindo sete mulheres. Como esse número foi fornecido por meio de um método, não é possível realizar uma comparação estritamente com os dados de 2014.

Na Colômbia, afrodescendentes alcançaram apenas 5% da Câmara dos Deputados em 2014 e um por cento do senado. Costa Rica não chegou a eleger nenhum negro ou mulher para o parlamento em 2014. Em 2014, Equador foi o único país na

América Latina em que negros foram representados proporcionalmente no parlamento comparando ao tamanho da população. No ano o país contava com aproximadamente nove legisladores negros, quase 7% do parlamento. De acordo com o censo, afrodescendentes representavam 7% da população negro do país. No Peru, três negros mulheres negras conseguiram assentos no Congresso de 2014. Uruguai teve um legislador negro eleito do Frente Amplio. Na Venezuela quatro legisladores negros, três do Partido Socialista Unificado da Venezuela (PSUV) e um do Avanzada Progresista.

Em algumas formas, mensurar a presença de indígenas nas legislaturas federais é ainda mais complicado do que mensurar a presença de negros. No passado, estudiosos estimaram a inclusão de indígenas apenas contabilizando o número de representantes eleitos por partidos étnicos (Van Cott, 2005).

Bolívia teve a maior presença de todos os países que possuíam dados disponíveis. Apesar do fato de que o censo mais recente ter indicado que pessoas que se identificam com grupos indígenas formam mais de 60% da população, o número de pessoas indígenas no Congresso alcançou menos de 10% até os anos 2000. Os números cravaram na década, muito em parte da emergência do Movimiento al Socialismo, liderado por Evo Morales, e também o crescimento dramático do número de votos (Cárdena, 2011).

TABELA 2 – Afrodescendentes nas Legislaturas Nacionais (2014)

País	Total Afrodescendentes	Mulheres Afrodescendentes	Nº Total de Legisladores	% de Afrodescendentes do Total
Brasil				
Câmara	103	n/d	513	20
Senado (2010)	1	0	81	1.2
Colômbia				
Câmara	9	0	166	5.4
Senado	1	0	102	1
Costa Rica				
Unicameral	0	0	57	0
Equador				
Unicameral	9	5	137	6.6
Peru				
Unicameral	3	3	130	2.3
Uruguai				
Câmara	1	0	99	1

Senado	0	0	31	0
Venezuela				
Unicameral	4	1	165	2.4

Fontes: *Inclusion Without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations* (HTUN, M. 2014).

Levando em consideração todos os sete países, dois indicativos são evidentes. Negros estão sub-representados em consideração a sua presença na população, embora que no caso do Brasil e do Equador, ainda que não estritamente comparável, sugere que o número em potencial esteja crescendo.

A presença de indígenas no Congresso colombiano é largamente produto legal da reserva legislativa, por exemplo. Cinco dos sete indígenas eleitos no Equador são mulheres. Quatro dos deputados indígenas foram eleitos pelo Pachakutik, o principal partido indígena, e três foram do PAIS. Na Guatemala, cinco partidos políticos diferentes elegeram deputados indígenas nas eleições de 2011. Nove vieram de partidos da direita, quatro deputados eram de partidos de centro-direita e cinco do UNE que é centro-esquerda e dois do partido de esquerda URNG-WINAQ. Dos representantes mexicanos indígenas eleitos sete vieram do PRI, cinco do PRD, um do PAN e um do Movimiento Ciudadano (Ibid). A presença indígena no parlamento Peru se resume a um único legislador eleito, embora o povo indígena constitua cerca de 30% da população. Na Venezuela, os representantes indígenas foram eleitos por assentos. Depois das eleições de 2010, cada um dos três representantes veio de diferentes organizações indígenas.

A América Latina tem liderado no mundo o ranking de países que adotaram cotas de gênero, mas atrasados no que diz respeito a iniciativas para promoção de maior inclusão racial e étnica. Começando com a Argentina em 1991 adotando a lei das cotas para gênero e, em 2014, cerca de quinze países já contavam com aplicação de cotas para eleições nacionais e subnacionais. Ao contrário, políticas de promoção à inclusão racial e étnica aparecem apenas em alguns países.

Por muito tempo, a exclusão teve o status de um problema não anunciado. Em 1980s e 1990s, isso mudou. Na transição para governos democráticos, a mobilização dos movimentos sociais advogando por direitos dos grupos marginalizados e a consolidação das normas internacionais dos direitos humanos fez crescer em torno do mundo uma maior consciência de que grandes setores da estavam sendo excluídos dos lugares de

tomada de decisão. Como forma de incluí-los, os governos poderiam promover uma série de objetivos a serem alcançados.

CAPÍTULO 3- POLÍTICAS DE INCLUSÃO POR RAÇA E ETNIA NA AMÉRICA LATINA

Segundo Martini em seu trabalho intitulado “*Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia*”, desde quando começam a ter forma os ideais democráticos, é intrínseca a ideia de que quem deve ser o ator responsável pelo encaminhamento da sociedade. Miguel (2001), por exemplo, apresenta três justificativas para essa exclusão, a partir dos principais autores contratualistas. Segundo ele, Thomas Hobbes justifica esse afastamento das mulheres já na formulação do contrato social, através de diferenças naturais que submetiam a mulher ao homem. Dessa forma, quando os homens abrem mão de seus direitos em troca da proteção de um soberano, as mulheres já o haviam feito por estarem submetidas a esse homem (pai ou marido). Na visão de John Locke, as mulheres são inaptas a participar da vida pública, porque o homem é “naturalmente” mais capaz e mais forte que elas. Dessa forma, o consentimento à autoridade do marido é oficializado através do contrato de casamento. Já para Rousseau, as mulheres possuem uma limitação natural da razão e da capacidade de julgamento moral e por esse motivo o ideal é que permaneçam na esfera doméstica.

Essa estrutura vem sendo questionada em vários níveis, não apenas ao que diz respeito à questão de gênero, mas principalmente quando se trata de mecanismos representativos, que para alguns autores é o que tem dado ênfase ao tema da exclusão política. Phillips (1995) analisa que a demanda por presença política, seja pela representação igual de homens e mulheres, por uma participação maior de grupos étnicos, ou então de novos grupos que passam a se reconhecer como excluídos, acaba desafiando a política de ideias, subordinando-a a uma política de presença.

Esses questionamentos, no entanto, acabam muitas vezes levando a um ideal de representação simplesmente inviável, onde um parlamento deveria representar um cenário fidedigno da sociedade, com representantes de diversos grupos de interesses. Porém, para Phillips (1995), não se trata de quem melhor representa o quê, mas de garantir que os indivíduos desses grupos tenham condições iguais a todos os outros para representar seus ideais. Deste modo, o sistema de cotas é um mecanismo de fácil acesso, que surge como rápida solução para diminuir a disparidade de representação nos parlamentos.

Segundo Phillips (1995) quando se notou o efeito das cotas de gênero adotadas pelo Partido da Esquerda Socialista da Noruega em 1970, os demais partidos acabaram seguindo o exemplo nas décadas seguintes, já que aderir à causa da mulher poderia lhes garantir uma vantagem eleitoral. Do mesmo modo, partidos britânicos foram a favor de aumentar o número de candidatas mulheres, até que na década de 90 o tema tomou conta das agendas internacionais.

Segundo Mala Htun (2014), desde os anos 90, vários países latino-americanos haviam introduzido políticas para combater o racismo, desigualdade, exclusão e discriminação, incluindo cotas e reservas. A concepção e implementação deste tipo de política depende de um bom diagnóstico do problema, o que requer dados sociais e econômicos desagregados por raça e etnia.

Porém, o sistema de cotas surge muito antes disso. De acordo com Phillips (1995), o precursor deste sistema foi o movimento pela representação do trabalho entre os séculos XIX e XX, que mais tarde originaria o partido trabalhista. Como já foi citado, os partidos de esquerda e centro-esquerda foram os primeiros a implantar as cotas de gênero e lutar por direitos das minorias na Europa. A partir disso, começam a se instaurar ao redor do mundo diferentes maneiras de utilização das mesmas, dependendo do sistema eleitoral de cada país.

Segundo Dahlerup (2005), são dois os tipos mais comuns: as cotas de candidatura e as cotas de assentos reservados. O primeiro modelo estabelece uma porcentagem mínima de candidatura que deve ser destinada as mulheres. Essas cotas podem ser legais, quando inseridas na constituição do país e em suas legislações eleitorais, ou também voluntárias, quando os partidos as adotam espontaneamente. Já o segundo tipo, os de assentos reservados, tem sua aplicação de diferentes formas, seja por distrito (dos eleitos em cada distrito, uma deve ser mulher), por assentos reservados aos partidos (os partidos devem ter um determinado número de candidatas elegíveis) ou até mesmo por nomeação para completar os assentos, porém, há a discussão sobre esse padrão não representar exatamente um sistema de cotas eleitorais. Um modelo que também é ressaltado pela autora são as cotas neutras, onde o partido estabelece que nenhum gênero deverá ocupar mais de 60% ou menos de 40% das posições nas listas de candidatura.

Para Htun (2001), “em países com sistema de lista fechada, mas sem esta norma de obrigatoriedade de posição competitiva para mulheres, como a Costa Rica, a

República Dominicana e a Venezuela, a eficácia de cotas tem sido menor” (HTUN, 2001, p.229).

Segundo Clara Araújo (2001) um dos motivos que pode ter influenciado a adoção de cotas pelos países da América Latina seria a forte participação das mulheres na trajetória de redemocratização dos países, possibilitando-lhes espaços políticos mais favoráveis. Desse modo, Ramirez e Eheaney (1998, apud ARAÚJO, 2001) acrescentam que países que se encontram com estruturas menos consolidadas, têm maior facilidade em aderir a processos inovadores. Até pouco tempo a América latina quase que de forma generalizada apresentava índices muito baixos de representação feminina, mas atualmente, esse cenário vem mudando. De acordo com os últimos dados lançados pela plataforma da União Interparlamentar (2014), o continente americano já está à frente dos demais continentes, principalmente da Europa, que até 2006 dominava o ranking com 29% de parlamentares do sexo feminino (RANGEL, 2008).

Segundo Htun (2004), à medida que o século XX avançava o consenso de que um segmento social não deveria monopolizar poder se torna mais forte. Aproximadamente 50 países no mundo possuem legislações para promover o acesso ao poder político para grupos étnicos, gênero ou ambos. No entanto, têm sido utilizadas políticas para alocar mulheres que se diferem sistematicamente diferem das utilizadas para os grupos étnicos. Em seu trabalho, a autora apresenta como explicação para esse fenômeno as formas diferentes pelas quais as identidades de gênero e étnicas se cruzam com clivagens partidárias.

Debruçada nas perguntas de como o gênero difere da etnia, em *Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of identity Groups*, Mala Htun investiga e propõe um modelo explicativo para uma clivagem observada. Quando a autora considera apenas as democracias eleitorais, surge o seguinte padrão: os estados apresentam cotas para a candidatura em partidos políticos para mulheres e acentos reservados nas legislaturas para membros de grupos étnicos, existindo apenas quatro exceções a esta regra sendo mulheres da Índia com reservas e indígenas peruanos receberam cotas. A autora busca assim compreender o porquê de as democracias aplicarem políticas distintas a diferentes grupos previamente excluídos e o que isso implica sobre o status normativo de várias reivindicações de representação.

A autora aponta primeiramente, para o fato de que mulheres e homens pertencem a todos os partidos, uma vez que membros de grupos étnicos, em contraste, frequentemente pertencem a um só, ou a poucos (em números significativos).

No entanto para entender os diferentes usos dos dois tipos de políticas, a autora explora primeiro os meios distintos que eles usam para melhorar a representação de grupos de identidade. Cotas intervêm em procedimentos de nomeação dos partidos, exigindo que uma determinada percentagem dos candidatos colocados por um partido seja de um determinado grupo como é o caso da Argentina, Costa Rica, Bélgica e Guiana.

Segundo a autora, reservas têm introduzido avenidas de representação de grupos específicos que contornam as do sistema partidário e criam novos incentivos eleitorais. Estas incluem a criação de listas eleitorais separadas, distritos eleitorais especiais que limitam a competição aos membros do grupo, exceções contando regras, e disposições para a nomeação direta à legislatura. Em contrapartida, a autora conclui que as quotas partidárias fornecem um meio de assimilação e integração em instituições políticas já existentes. As reservas, ao contrário, garantem aos membros do grupo desfavorecido uma parcela de poder independente da dinâmica partidária. Seu objetivo é facilitar a autonomia das comunidades políticas e o sucesso eleitoral dos grupos especificados.

O segundo passo da autora foi examinar a variação na medida em que identidades de gênero e etnias correspondem a clivagens partidárias. Durante grande parte da história mundial, a política tem sido a domínio exclusivo dos homens. As mulheres ganharam o direito de votar e ocupar o cargo apenas no século XX. Desde o início dias de integração de gênero na política, no entanto, partidos políticos contaram com homens e mulheres como apoiadores.

As mulheres compreendem maior parte das delegações legislativas da esquerda do que as da direita. Uma razão é que os primeiros foram mais probabilidade de adotar cotas voluntárias de candidatos que as segundas. Para reduzir a vantagem eleitoral que tais políticas podem proporcionar aos seus adversários, partidos da direita, em vários países responderam introduzindo cotas partidárias para melhorar as oportunidades das mulheres em seus partidos. Em democracias avançadas, as mulheres tendem a votar em partidos de esquerda em maior número do que homens. Algumas décadas atrás o oposto aconteceu: apoio a direita foi maior entre as mulheres.

O tamanho das diferenças de gênero no apoio partidário contrasta com as divisões políticas etnicamente flexionadas que caracterizam muitas sociedades. Em democracias clientelistas como a Índia, a política é impulsionada pela contagem étnica de cabeças. Um grande número de sociedades pós-coloniais na África e na Ásia dominada por partidos a confiança no apoio de grupos étnicos dão uma "qualidade censitária" às eleições. Na América Latina é testemunhado o crescimento de partidos étnicos: na década de 1990, aqueles que mobilizaram os eleitores indígenas contestaram com sucesso as eleições nacionais na Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana e Venezuela.

Htun (2014) observou que quando instituições estatais criam incentivos para os políticos mobilizarem diferentes dimensões da identidade étnica. Esses partidos competirão para ocupar o centro, evitando assim a espiral centrífuga que mina a democracia. Essas configurações institucionais e outros fatores, etnia manifesta-se de maneiras variadas em diferentes sociedades.

A autora procura estabelecer que a relação de que as demandas baseadas em gênero resultaram nas cotas partidárias devido ao fato de que as mulheres estiveram e estão se espalhando em todo o sistema partidário. Em contraste, a autora busca evidenciar que a preferência de grupos étnicos por assentos reservados flui de sua tendência a um único partido ou organização. Outro fator parece ter sido o desenvolvimento de argumentos normativos que identificaram a composição de gênero das legislaturas como um indicador de justiça e da qualidade da democracia. O argumento posto era de que uma legislatura homogênea dos homens viola esse direito fundamental de poder participar da vida política não apenas votando, mas também estando presente descritivamente nos espaços de decisão.

A Argentina foi pioneira em implementar uma lei de cotas para candidatos em 1991. Influenciada pelo sucesso da lei cotas para candidatos no Partido Socialista Espanhol, mulheres políticas argentinas de diferentes partidos unidas por trás de um propósito comum fez com que a iniciativa se espalhasse pela região. No final da década, outros dez países latino-americanos haviam adotado cotas legislativas e além da Colômbia, que apresentou o projeto para as nomeações do executivo sênior.

Mulheres de variados partidos do espectro ideológico ao longo da história se uniram para derrotar os argumentos de colegas do sexo masculino de que as cotas eram antidemocráticas e inconstitucionais. Em suma, as mulheres ao longo da história se uniram em alianças temporárias para maximizar sua alavancagem na exigência de maior

poder dentro de seus respectivos. Quanto mais mulheres ganham poder, mais elas quebram os obstáculos que prendem as outras. Com o tempo, a cota se tornará obsoleta e finalmente, o ativismo das mulheres em torno das cotas terá sido episódico. Com a adoção das leis de cotas, as coalizões de mulheres passaram a se reunir quanto aos seus compromissos anteriores absorvendo-se novamente a seus partidos.

As exigências étnicas de reservas seguiram uma lógica política bastante diferente. Em vez de melhorar a legitimidade das democracias já existentes, a concessão de assentos reservados tende a ocorrer como parte de um compromisso fundador em políticas de consenso. Nesses países, a divisão de legislaturas, a alocação de portfólios ministeriais por etnia ou a proporção fixa de assentos parlamentares fazem parte das barganhas de elite necessárias para tornar a democracia possível. As reservas presumem a existência de partes ou organizações específicas do grupo. Grupos que exigem reservas não querem ser integrados aos partidos tradicionais e sim ter acesso ao poder político por direito próprio.

Em outros lugares, a distribuição étnica do poder político foi codificada em acordos de paz após guerras civis como no caso de todos os novos estados formados após o colapso da Iugoslávia. Algumas políticas de reservas refletem tentativas de compensar vítimas da escravidão, do colonialismo ou de um sistema de castas para a opressão passada como no caso da Índia. No caso da Nova Zelândia, os governantes brancos fizeram uma tentativa semelhante de compensar minorias oprimidas: a Lei de Representação Maori de 1867.

No final do século XX, alguns grupos étnicos desfavorecidos grupos exigiram direitos durante as reformas constitucionais. Em resposta à mobilização indígena, a Constituição colombiana (1991) criou um distrito senatorial de dois lugares para os índios e permitiu a reserva de até cinco assentos para grupos étnicos e outras minorias políticas. A Venezuela teve uma experiência semelhante: a Convenção constitucional de 1999. A reforma estabeleceu três assentos reservados para "comunidades indígenas" na assembleia nacional e permitiu que organizações do movimento social as disputassem.

Apenas a Índia e Peru fogem do padrão do tipo de iniciativa de inclusão dos grupos étnicos e mulheres adotados pelos países que são democracias ao redor do mundo. As mulheres indianas receberam reservas e os indígenas peruanos receberam cotas. Para a autora, embora os países pareçam exceções ao argumento uma explicação para os casos pode ser elaborada a partir da análise da implementação dessas políticas.

As duas políticas foram posteriormente criticadas por seus supostos beneficiários. Por incompatibilidade de grupos e tipo de ação afirmativa, os estados indianos e peruanos não só não conseguiram resolver as causas subjacentes de desvantagem, mas indiscutivelmente prejudicou a busca de mulheres e indígenas para alcançarem a igualdade política.

Em 1997, o Congresso peruano aprovou uma lei eleitoral exigindo que as candidatas femininas representem pelo menos 25% das vagas nas listas partidárias para as legislações nacionais (a cota foi posteriormente aumentada para 30%). Vários anos mais tarde, os líderes peruanos introduziram as mesmas quotas de candidatos para as comunidades indígenas do país. Em um processo de construção de coalizões semelhante ao que ocorreu na França, as mulheres peruanas, representando tanto os políticos partidos governantes e de oposição - inicialmente uniram forças meados dos anos 90 para fazer lobby por uma lei de cotas. Enquanto isso, a década de 1990 testemunhou a crescente politização étnica dos povos indígenas em vários países andinos, incluindo o Peru. A lei que regula essas eleições, aprovada pelo Congresso em no início de 2002, declarou que as listas de candidatos a os conselhos compreendem não menos de 30% de mulheres e um mínimo de 15% de representantes de "comunidades nativas" ou "povos originais".

O caso peruano ajuda a mostrar como as reservas legislativas poderiam antecipar os direitos de grupo diferentemente das cotas para candidaturas. Cotas partidárias atacam a discriminação sofrida por indivíduos dentro dos partidos para lhes dar uma melhor chance de ser eleito. Um regime de assentos reservados capacita diretamente todo o grupo. Quando os legisladores são escolhidos de eleitorados separados e de distritos especialmente política confere aos membros do grupo o direito de ser representado não apenas por um de seus semelhantes, mas por um candidato de sua escolha. Esse mecanismo fortalece os vínculos entre representantes e seus componentes de parentesco étnico enquanto se distanciam eles de outros.

A autora sugere que as cotas de gênero sejam vistas como análogas a ação de classe e reservas étnicas como um grupo. A lógica de uma ação de classe corresponde de perto à de mobilização de mulheres para cotas de gênero. Eles se unem para contestar experiências comuns de exclusão política e discriminação. O remédio para cotas visa transcender essa deficiência, eliminando assim as condições que dão origem ao reivindicar em primeiro lugar. Quando as mulheres entram no cargo político, as razões

que motivam o movimento de quotas desaparecem. Mulheres de todos os partidos e ideologias se uniram na luta por cotas, mas voltaram aos compromissos ideológicos e políticos anteriores, uma vez que este objetivo era atingido. Ser excluídas do poder faz mulheres conscientes de pertencer a um grupo; uma vez que elas têm poder, essa identidade de grupo tende a enfraquecer e dissipar.

Reservas étnicas, pelo contrário, é um direito de grupo. Reivindicado a fim de garantir a continuidade da existência do grupo, eles são exercidos coletivamente pelos membros do grupo. As minorias étnicas que exigem reservas querem seu particularismo reconhecido e legitimado. Estas são trajetórias opostas: as mulheres sofrem de muita diferença; grupos étnicos, de muito pouco.

As reivindicações étnicas podem às vezes ser autocanceladas: parte da lógica por trás das reservas na Índia é para ajudar a quebrar distinções de castas; da mesma forma, afirmativa ação nos Estados Unidos e no Brasil busca tornar a corrida com oportunidades políticas menos discrepantes entre os grupos e assim promover maior status ocupacional e experiência social para os grupos excluídos destes espaços. Uma reserva legislativa produz o efeito oposto: fortalece os laços entre os membros do grupo, conectando-os através de canais de representação distintos daqueles utilizados para todos os outros as reservas têm o potencial de ampliar as diferenças intergrupais e impedir o desenvolvimento das afiliações sobrepostas que subjazem uma democracia bem-sucedida.

De acordo com Martini (2014) pode-se considerar que mesmo a passos lentos, o crescimento da representação feminina na América Latina é um fato que proporciona uma visão otimista quanto às perspectivas futuras na área de política e gênero. Visto que as cotas são um instrumento eficaz, mesmo que na maioria dos casos mostra um desenvolvimento um tanto lento, é necessário analisar o que faz do Brasil uma exceção e o que vem impedindo as mulheres de participarem da vida política, já que o país vem fazendo a sua parte, tornando a lei obrigatória e colocando a responsabilidade sobre aqueles que representam a porta de entrada para o Congresso, os partidos políticos.

Cerca de quinze países na América Latina apresentam mecanismo para inclusão de mulheres nos parlamentos. Em relação à legislação de políticas para a inclusão de afrodescendentes e grupos étnicos nos parlamentos latinoamericanos existem em apenas cinco países.

TABELA 3- Mecanismos para Promoção Inclusão Política na América Latina por Raça ou Etnia (2014)

País	Data da Lei Original	Detalhes
Bolívia	2009	Sete assentos na Câmara dos Deputados para "povos originários"
Colômbia	1991	Dois assentos reservados no Senado para povos indígenas; Dois assentos no Câmara dos Deputados para "comunidade negra"; e um assento para povos indígenas
México	2001	A população indígena deve ser levada em conta na redistribuição de distritos (rodadas de redistribuição em 2006 e 2009 criaram vinte e oito distritos com alta população indígena)
Peru	2002	"Comunidades Nativas" devem ocupar 15% das nomeações das listas dos partidos nas eleições regionais na região da Amazônia.
Venezuela	1999 Alterações na Constituição de 2005	Três assentos parlamentares reservados para os povos indígenas; um assento reservado em oito legislaturas estaduais; um assento reservado em conselhos municipais em áreas indígenas

Fonte: *Inclusion Without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations* (HTUN, M. 2014).

De acordo com Mala Htun (2014) em *Inclusion without representation in Latin America: Gender quotas and Ethnic reservation*, o primeiro indígena presidente foi eleito em 2005 e reeleito em 2009. Evo Morales e seu partido, O Movimiento Al Socialismo, defendia os interesses indígenas. Depois de assumir o cargo, Morales designou pessoas com descendência indígena a cargos do gabinete e requereu que oficiais do Estado falassem pelo menos uma das três principais línguas indígenas (Ayamara, Quechua, or Guaraní) (Albró, 2006, p.210). Ele presidiu sobre a convenção constitucional e adoção de uma nova constituição que sustentasse os direitos dos povos indígenas, incluindo direitos coletivos de terra, direitos políticos, autonomia legal e

controle sobre recursos naturais (República de Bolívia, 2009, Article 30). O plano de desenvolvimento nacional promovia saúde básica universal e apoio de rendimentos para sobrevivência. (Johnson, 2010, p.143).

Ainda assim, o MAS rejeitou uma demanda central dos movimentos indígenas. Eles haviam requerido trinta e seis reservas de assentos no parlamento uma para cada *pueblo* reconhecido na constituição. No final, a lei eleitoral aprovada pelo MAS garantiu apenas sete assentos para grupos indígenas, um quinto da proposta original e apenas cinco por cento do total de assentos no Congresso Legislativo boliviano.

A adoção das reservas de assento para indígenas na Bolívia foi um processo curioso. A maior parte dos países usam reservas legislativa para garantir a presença política de minorias étnicas, devido ao fato de ser dificultada a competição destes grupos em termos de números com os demais candidatos em eleições gerais (Htun, 2004, Lijphart, 1986; Reynolds, 2005). Na Bolívia, contudo, pessoas com ancestralidade indígena, longe de ser numericamente uma minoria, são maioria. Vários estudos apontam que de acordo com o censo de 2001, cerca de 62% da população se identifica como indígena (Assies & Salman, 2005; Lucero, 2008; Madrid, 2008; Van Cott, 2005).

A ascensão do MAS e a rejeição de mais da demanda por assentos dos indígenas confirma um argumento central das análises interseccionais: indivíduos e grupos podem ser simultaneamente privilegiados e marginalizados. (Crenshaw, 1991; Garcia Bedolla, 2007; hooks, 1984; Weldon, 2008, 2011). Para ganhar controle do governo nacional, o partido que originalmente era associado ao movimento indígena, expandiu seus apelos a outros grupos e outras reivindicações (Anria, 2013; Madrid, 2012). Assim quando algumas pessoas indígenas ganharam poder majoritário, outros setores desvantajados foram marginalizados. Isso não atribui ao MAS nenhum status de menos “indígena” do que federações cívicas como a CIDOB e a CONAMAQ, mas demonstra a múltiplos e complexos conflitos dentro do projeto indígena (Albró, 2006 pp. 40,42; Jung, 2008). Interesses indígenas e identitários são não mais moldados principalmente por virtudes de seu status subalterno. O empoderamento de povos indígenas bolivianos tornou visíveis as hierarquias de poder dentro de grupos marginalizados em todos os lugares.

De acordo com a autora, a Colômbia é o único país na América Latina com mecanismos de política de inclusão direcionados explicitamente para negros e um dos três com reserva de cadeiras para pessoas indígenas. Ambas medidas foram criadas na Constituição de 1991, que criou duas reservas de cadeira para indígenas no Senado e

pavimentou o caminho para a legislação construir duas reservas de cadeira para representantes negros no legislativo e um assento para indígenas na mesma câmara.

Em 2011, depois de quase vinte anos de experiência, a Corte Constitucional Colombiana cancelou as eleições nas reservas de cadeira. Baseada em tecnicismo, a decisão foi emitida em meio a crescente crítica de seu fracasso para promover uma efetiva representação dos interesses de negros e indígenas. A decisão da corte foi desafiada e as reservas de cadeira foram instaladas a tempo para 2014. Os resultados a eleição foram desastrosos. Os deputados eleitos para representar “*the black communities*” não foram reconhecidos como negros e alegadamente associados a traficantes de droga, paramilitares e políticos presos por envolvimento com esses grupos.

O resultado desastroso das eleições foi fruto de falhas no próprio sistema eleitoral. As instituições eleitorais não criaram constituintes formais para que eleitores de minorias pudessem eleger candidatos que os representassem. As regras nas células de voto fizeram pouco para garantir que candidatos para as reservas de cadeira tivessem conexões com os grupos em desvantagem e movimentos que advogam pelos direitos destes, a estrutura das células ficou confusas para os eleitores e não havia limite superior imposto sobre o número de eleitores que poderia ser elencado. A configuração eleitoral criou condições para um comportamento político oportunista que minavam o real propósito constitucional.

As novas configurações institucionais para acesso ao governo através dos assentos contribuíram para desacreditar os mecanismos de inclusão. Em vez de criar constituintes para um grupo específico, mobilizaram todos os eleitores a optarem para dar suporte aos candidatos de minorias. Enquanto as células de voto tentavam filtrar candidatos não indígenas para reservas de cadeira no senado, elas eram muito mais permissivas em permitir a variedade de poucos institucionalizados e grupos personalistas para contestar os assentos de cadeira para negros. Células com estrutura confusa levam a uma escalação de votos brancos e nulos e falham em garantir qualquer proporcionalidade entre as raças especiais e gerais.

A experiência colombiana mostra que mecanismos institucionais para promover inclusão podem produzir consequências inesperadas. Embora a experiência tenha ficado aquém da representação, ela não estava equivocada em seu propósito. Reservas de

assentos aumentam a visibilidade de grupos historicamente em desvantagem política, levando ao poder público maior atenção para seus interesses.

Para Htun (2014), a inclusão política sozinha pode não promover a representação política. Entretanto a mera presença de membros dos grupos em historicamente em desvantagem no poder ajuda a romper com o status de hierarquia, os quais “institucionalizaram padrões de valores que perversamente negam membros da sociedade o reconhecimento de que precisam para ser plenamente participantes na interação social” (Fraser, 2003, p.49).

Dessa forma, ela acredita que a presença exclusiva de alguns grupos no poder dá suporte ao imaginário de que eles são melhor apresentáveis, inteligentes, mais interessantes, mais competentes e possuem mais perspectiva de vida do que aqueles que não estão presentes nesses espaços. Assim como é ressaltado por Mansbridge, o monopólio na decisão política por membros de um único grupo social, como no caso dos homens brancos heterossexuais, reforça a noção de que apenas membros deste grupo devem controlar e ditar as regras do jogo (Mansbridge, 1999a, p. 649).

As hierarquias de status são matéria de justiça, pois elas têm potencial para distorcer processos de reconhecimento que são essenciais para o florescimento de seus humanos (Taylor, 1992). Quando conseguem colocar membros de grupos desfavorecidos em posições visíveis de poder, políticas para promover a inclusão política começam a enfraquecer estereótipos que reforçam a discriminação. Na Índia, a grande presença de Dalits no poder, ajudou a reduzir o viés do voto e alterar atitudes públicas a respeito de grupos em desvantagens (Jensenius, 2014).

CAPÍTULO 4 - SUB-REPRESENTAÇÃO DE NEGROS E INDIGENAS NO BRASIL

Para Oliveira (2002), apesar de a sociedade brasileira ser multirracial e multiétnica, historicamente, as ciências sociais brasileiras têm dedicado pouca atenção aos estudos sobre a participação do negro na arena política nacional, sobretudo os determinantes da sub-representação deste grupo nos cargos do Legislativo e Executivo. Considerando a prevalência do tradicional padrão de recrutamento político-eleitoral brasileiro para cargos políticos, marcado pelo quase monopólio de homens brancos oriundos dos quadros das elites, os casos de negros eleitos prefeitos de grandes metrópoles e governadores de estados ainda são pontuais (Fontaine, 1985).

De acordo com Bueno (2012) o debate racial pouco ocorreu na ciência política nacional, sendo que, no caso da literatura estadunidense, a raça teve papel proeminente nos estudos sobre comportamento político orientados por essa vertente. Na literatura brasileira, a principal questão se voltou para a existência ou não de um “efeito da raça” e se o comportamento de brancos e negros apresentaria padrões distintos para além da classe, que, de saída, está fortemente associada à raça.

Segundo Guimarães (1995) qualquer estudo sobre o racismo no Brasil deve começar por notar que o racismo no Brasil é um tabu. De fato, os brasileiros se imaginam numa democracia racial. Essa é uma fonte de orgulho nacional, e serve, no nosso confronto/comparação com outras nações, como prova incontestada de nosso status de povo civilizado.

Como observa Oliveira (2002) a maioria das pesquisas sobre negro e o poder tendeu a ver os afrodescendentes, prioritariamente, como eleitores. É rara a preocupação em saber como se desenvolve a participação do negro enquanto candidato, tendo em vista os preconceitos que atingem os afrodescendentes na sociedade brasileira.

Apesar da expressividade das candidaturas negras a cargos majoritários e proporcionais nos últimos quatorze anos, nota-se que as Ciências Sociais no Brasil não têm dado a devida atenção ao fenômeno enquanto objeto de estudo, seja na área de relações raciais, seja no campo de pesquisas sobre política e eleições (Laraia, 1979; Soares & Silva, 1985).

Para Guimarães (1995), o campo de pesquisa científica conhecido como "relações raciais" é de inspiração norte-americana. Os cientistas sociais tomaram

geralmente o padrão de relações raciais nos Estados Unidos como modelo para comparar e compreender a construção social das "raças" em outras sociedades, especialmente no Brasil. De acordo com o autor, tal modelo, elevado a arquétipo, acabou por esconder antes que revelar, negar mais que afirmar, a existência das "raças" no Brasil. Ele sugere três razões para justificar a existência desse modelo. O primeiro, o programa político do antirracismo ocidental enfatizava, à época, o estatuto legal e formal da cidadania, ao invés de seu exercício factual e prático. Programa que refletia a força dos interesses liberais nos Estados Unidos e nas ex-colônias europeias e não contradizia os interesses da ordem racial brasileira. Em segundo lugar, a definição de "raça" como um conceito biológico escondia tanto o caráter racista das distinções de cor, quanto o seu caráter construído, social e cultural. Por fim, em terceiro lugar, o realismo ontológico das ciências sociais buscava o conhecimento de essências e a formulação de explicações causais, negligenciando a tessitura discursiva e metafórica que escondia o racismo sob uma linguagem de status e de classe. Desse modo, a simetria entre o discurso classista e racial no Brasil, quando percebida, foi falsamente tomada como prova da insignificância das "raças".

Desde o processo de reabertura democrática em 1983, um número estimado de 29 parlamentares negros exerceu mandato no Congresso Federal, em que dezessete foram eleitos para dois mandatos ou mais. Entre 1983 e 1987, dos 479 membros da câmara dos Deputados, quatro (0,84%) eram negros; entre 1987 e 1991, dos 487 membros, dez (2,05%); entre 1991 e 1995, de 503 membros, 16 (3,18%); e entre 1995 e 1999, dos 513 membros, os negros eram em número de 15 (2,92%). No Senado, embora o número de negros continue pequeno, sua porcentagem é maior que a de deputados federais. Em termos de representação descritiva, a porcentagem de afro-brasileiros na população em geral é muito maior que sua porcentagem no Congresso (JOHNSON, O. A. 2000).

Essa realidade política, especialmente considerando-se que ela sucede três séculos de escravidão negra, merece tanto investigação empírica quanto reflexão teórica uma vez que pode gerar predisposições raciais para o voto. Alguns estudiosos e políticos têm apontado que a supremacia dos brancos e o racismo podem produzir um eleitorado menos inclinado a votar em negros (Silva *et al.* 1997: 61-2; Twine 1998: 62-3).

O voto universal, por exemplo, permaneceu até 1988 restrito aos alfabetizados, o que excluía de fato a população analfabeta, em sua maior parte negra ou cabocla. Do mesmo modo, o racismo foi considerado contravenção pela Lei Afonso Arinos em 1951 e, em 1988, graças aos esforços do Movimento Negro, a Constituição transformou o racismo em crime. No entanto, até hoje ninguém foi punido por crime de racismo, muito pelo contrário, casos de flagrante racismo são caracterizados em outros capítulos das leis penais pelos próprios advogados das vítimas, que só assim têm chances reais de ganhar as causas (Guimarães, 1994).

De acordo com Campos e Machado (2015), a politização da desigualdade racial é mais recente que a politização da desigualdade de gênero, fazendo com que houvesse mais desenvolvimento de pesquisas e propostas de políticas públicas sobre o tema. No caso da baixa representação feminina, acreditava-se que os partidos eram uma barreira às mulheres e houve, então, o sancionamento da Lei nº 9.504/97, criando a obrigatoriedade de cada partido ou coligação preencher, nas eleições proporcionais, o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada gênero. Para a sub-representação de negros, não houveram iniciativas aprovadas nesse sentido.

Os numerosos estudos sobre política partidária, presidencialismo e democratização no Brasil e na América Latina têm prestado pouca atenção às questões raciais em geral e ao papel dos negros em particular (O'Donnell & Schmitter 1986; Reis & O'Donnell 1988; Stepan 1989; Mainwaring & Scully 1995; Mainwaring & Shugart 1997). A representação racial é significativa porque, em níveis genéricos, os dirigentes do Brasil no século XX têm sido em sua ampla maioria brancos ou relativamente claros, enquanto que a maioria dos pobres e marginalizados têm sido de negros ou de aparência mais escura (Nascimento 1978; Toledo 1989).

Pode-se argumentar que a representatividade não significa, exatamente, que as demandas de movimentos feministas, negros e indígenas estarão plenamente representadas no Legislativo do país. Há casos de pessoas oriundas de minorias que, pelo contrário, quando eleitas, se colocam justamente contra as pautas de tais movimentos progressistas. Porém, o quadro de representatividade é suficientemente importante para assegurar que as eleições estejam garantindo níveis justos de competição, se não para todos, ao menos para os grupos mais expressivos de sua população.

De acordo com O Johnson (2000), o conceito de sub-representação diz respeito à diferença entre a porcentagem de negros na população geral, que atualmente constituem maioria em relação aos não negros, e a porcentagem de negros no Congresso, em que há uma sobre representação de brancos.

De acordo com Oliveira (2002), o curioso é perceber que, apesar de o Brasil ser uma sociedade multirracial e multiétnica, na qual os negros constituem atualmente cerca de 44% da população e em algumas capitais chegam a representar mais da metade, as pesquisas destinadas, especificamente, ao estudo dos determinantes do voto e comportamento político raramente incluem questões sobre raça e etnicidade. Certamente, a perpetuação do mito da democracia racial no Brasil, e a consequente subavaliação da importância da raça na definição das oportunidades de participação política e social, por parte de expressivo contingente de intelectuais brasileiros, devem ter contribuído para a configuração deste quadro.

Ainda segundo Oliveira (2002) até a década de 70, a ausência de negros em cargos políticos no Brasil era explicada como um reflexo da estrutura geral de participação e inserção do negro na sociedade. Dessa maneira, tendia-se a desconsiderar as especificidades do campo político e a lógica eleitoral e partidária como fatores também determinantes da inserção dos negros na política. Ironicamente, ao longo desse período, os cientistas políticos, que poderiam preencher as lacunas deixadas pelos estudiosos da questão racial que buscaram explicar a relação entre raça e política, também ignoraram as especificidades desta problemática. Segundo Goldman e Sant'Anna (1996), os autores que trataram da disputa partidária eleitoral no Brasil, entre as décadas de 40 e 90, investigavam mais o papel dos partidos do que a “mecânica do voto”.

De acordo com Oliveira (2002) a restauração do pluripartidarismo abriu mais vagas para que negros se candidatassem e tivessem mais opções na escolha de uma legenda. Todavia, Valente observou que 83,3% dos candidatos negros concorreram por partidos ditos de oposição, como o PDT, PT e PMDB.

Para Johnson (2000), no Brasil, nos anos 1980 e 1990, a sobrerrepresentação de brancos e a sub-representação de negros na política brasileira foi denunciada institucionalmente através das atividades políticas dos poucos negros eleitos. Estes atores têm encorajado políticos brancos e o público mais amplo a confrontar o racismo e a desigualdade racial, e a se organizam formal e informalmente dentro dos partidos

políticos e instituições governamentais, buscando políticas públicas que levem em conta o fator racial.

Para o autor, o Partido dos Trabalhadores (PT), partido político de esquerda, é o partido que tem enviado o maior número de representantes negros para o Congresso. Dos 29 parlamentares negros desde 1983, 12 são do PT. Seis deles são do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), três do Partido Democrático Trabalhista (PDT) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B). Existe ainda outra clivagem que é o fato de que congressistas negros eleitos serem geralmente são homens. Esse quadro confirma que os líderes políticos no Brasil têm sido homens e brancos (Silva *et al.* 1997: 60:7).

Contudo, segundo Oliveira (2002), não somente as candidaturas negras vitoriosas provocaram impactos na dinâmica político-eleitoral brasileira. Mesmo as disputas eleitorais envolvendo políticos negros derrotados também vêm influenciando a política local e nacional, por trazerem à tona questões usualmente ausentes do debate político e da opinião pública em geral, como, por exemplo, a questão dos preconceitos e das desigualdades raciais no Brasil (Cardoso, 1996; Felinto, 1997; Lima, 1997; Kachani, 1996). Nesse sentido, destacam-se as campanhas de Edvaldo Brito (PTB-Ba), em 1985, e de Benedita da Silva (PT-RJ), em 1992, às prefeituras das cidades de Salvador e do Rio de Janeiro, respectivamente.

De acordo com Duarte (2014), datam ainda dos anos 1960 as primeiras medidas conjuntas organizadas de forma coordenada em âmbito internacional, inclusive com participação brasileira. Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial foi ratificada pelo Brasil em 1968 e passou a vigorar no ordenamento pátrio a partir da edição do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Em todo seu texto, em especial em seu artigo II, a Convenção estipula que os Estados Partes se comprometem a tomar medidas para eliminar a discriminação racial, sob todas as formas, inclusive por medidas legislativas e pelo fortalecimento de organizações capazes de eliminar barreiras entre as raças.

O início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, marca uma mudança profunda não só na condução das políticas com perspectiva racial, mas também na relação do Movimento Negro com o Estado. Até então, essa relação era de

exterioridade, com os atores na condição de demandantes e com pouca inserção no aparato governamental. No novo governo, essa relação se transforma, e o Movimento Negro passa a ser um ator envolvido na formulação de políticas, ocupando cargos e como representante da sociedade civil nos espaços de controle social.

De acordo Márcia Lima (2015), a partir da segunda metade da década de noventa acelerou-se um processo de mudanças acerca das questões raciais marcadas por uma aproximação entre movimentos sociais e Estado brasileiro. No entanto, foi no início do governo Lula, em 2003, que houve uma mudança profunda na condução das políticas com perspectiva racial com a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial. Para Lima (2010), Lula absorveu parte significativa dos quadros políticos negros, especialmente na construção da SEPPIR e das leis e programas nacionais de promoção da igualdade racial sem contar as comissões de controle público, que passaram a ser cada vez mais frequentados pelos ativistas.

As várias formas de intervenção do Estado, principalmente no governo Lula, foram analisadas por Márcia Lima (2010) conforme seus objetivos. Ao primeiro grupo de políticas, tipifica-se como medidas de caráter *repressivo*, que se orientam contra comportamentos e condutas discriminatórias, apoiadas na lei que define o crime de racismo e conseqüentemente pune sua prática. O segundo grupo foi relacionado com as demandas por *reconhecimento com intuito valorativo/identitário*, cujo objetivo é garantir o reconhecimento de especificidades e a valorização da cultura negra. O terceiro foi chamado de *reconhecimento com intuito redistributivo*; políticas que se fundamentam na existência de desigualdades raciais aplicando critérios de reconhecimento. A proposta é atuar na correção dos resultados e das oportunidades desiguais para suprir as carências socioeconômicas dos membros do grupo em questão.

Dentre essas iniciativas, foi aprovada a Lei nº 12.288, de 20 de Julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, busca garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica e ainda conceitua os programas de ação afirmativa.

Entende-se a Ação Afirmativa neste terceiro grupo sendo um conjunto de medidas de cunho público ou privado, que visa à promoção de ações de caráter

redistributivo ou de reconhecimento da participação e importância de grupos minoritários na sociedade brasileira. São frutos de um amadurecimento de processos políticos vigentes desde os anos noventa e da participação dos movimentos sociais das organizações da sociedade civil.

A constitucionalidade do uso do critério racial nas políticas de ações afirmativas no Brasil foi aprovada no dia 26 de abril de 2012, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no qual se fixou a reserva de um determinado percentual das vagas disponíveis nas instituições de ensino superior para estudantes negros, pardos e indígenas.

O processo foi uma etapa fundamental para a consolidação das políticas de acesso ao ensino superior no país e colocou em debate público a questão racial a nível nacional. No dia 29 de agosto de 2012, foi sancionada a Lei nº 12.711/2012, que garantia a reserva de 50% das matrículas por curso e turno a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, nas faculdades públicas brasileiras. Em outubro do mesmo ano, esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.824/2012, que definiu as condições gerais de reservas de vagas e a sistemática de acompanhamento das reservas.

Vale ressaltar a Lei das Cotas para Universidade Públicas além de um marco para as políticas públicas de enfrentamento do racismo no Brasil, também abriu precedentes jurídicos para demais iniciativas afirmativas de cunho racial. O STF anteriormente, já havia se apoiado no princípio de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais no caso do julgamento da política de cotas na UNB, indo de encontro com um dos objetivos fundamentais expressos em nossa Carta Magna, conforme supracitado, o de se construir uma sociedade livre, justa e solidária. O princípio da igualdade formal, que atesta que todos são iguais perante as leis, foi contestado haja visto que a aplicação literal não cabe às sociedades modernas.

De acordo com Campos e Machado (2015) um dos raros momentos em que a sub-representação política dos negros entrou na agenda de debate público coincidiu com o início das discussões acerca da reforma política, cogitada pela presidenta Dilma Rousseff em resposta às manifestações de junho de 2013 (Falcão, 2013; Braga, 2013; Cardoso, 2013).

Foi colocado em pauta o Projeto de Emenda Constitucional – PEC 116/2011 –, que propõe um sistema de voto plural, em que o eleitor teria de escolher dois candidatos

para cada cargo legislativo, um dentro do rol de autodeclarados negros e outro candidato concorrente no sistema universal. Merece destaque o fato da proposta ter sido redigida sem que houvesse um conhecimento mínimo dos processos que afastam os negros da política formal.

No trabalho intitulado “A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil”, Campos e Machado (2015) se propõem a elucidar quais os principais filtros que afastam os não brancos da política brasileira a partir de um estudo das eleições para vereador de 2012 em dois grandes municípios. Embora os dados não permitam responder de forma conclusiva a questão de por que existem poucos políticos pretos e pardos nas instâncias decisórias brasileiras, as informações apresentam evidências contundentes para testar algumas hipóteses explicativas para a marginalidade política dos negros.

De acordo com o autor, não é possível atribuir a sub-representação de não brancos à relativa escassez de candidatos com esse perfil. De fato, existem menos candidatos não brancos nas listas partidárias do que a proporção desse grupo na população de ambos os municípios. Porém, esse hiato não é grande o suficiente para explicar a magnitude da sub-representação deles na política. Além disso, parece haver uma perniciosa interação entre as dinâmicas sociológicas da discriminação racial no Brasil e o funcionamento próprio do nosso sistema eleitoral, tendo em vista que os resultados corroboram a ideia de que os não brancos enfrentam dificuldades maiores de ascensão à medida que se acirra a competitividade por recursos socialmente valiosos nas esferas em que eles penetram. A discriminação racial não apenas permanece operando em cenários de competição, mas o aumento dessa competição parece aumentar a marginalização dos negros. Nas faixas de receita e votação das eleições em que a competitividade dos candidatos é menor, a situação dos não brancos é pouco diferente daquela dos brancos. Já nas faixas que concentram as candidaturas mais competitivas, as distâncias entre os dois grupos aumentam sensivelmente, sempre em prejuízo dos não brancos.

Os autores concluem que a despeito do discurso igualitário, subjacente aos mecanismos de seleção eleitoral próprios das democracias representativas, a eleição não garante por si só a igualdade de oportunidades. Ao contrário, o componente “democrático” das eleições não decorre da igualdade de oportunidade entre os

competidores, mas do igual peso de cada eleitor em um contexto de sufrágio universal. Por conta desse elemento aristocrático das democracias representativas, as chances de sucesso eleitoral estão condicionadas à capacidade de acesso de um dado grupo social a uma elite de candidatos competitivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou explorar com base no referencial teórico sobre o tema da sub representação de afrodescendentes e indígenas nos parlamentos da América Latina como um todo e em específico no Congresso Federal Brasileiro e compreender como as experiências de inclusão de grupos étnicos e negros nos parlamentos na América Latina e os estudos sobre teoria da representação política poderiam auxiliar em um debate sobre o quadro de sub representação de negros e indígenas no Congresso brasileiro.

Os principais apontamentos que giram em torno do tema convergem pela representação especial de grupos estruturalmente desfavorecidos. Como no caso da autora Sacchet (2012), que evidencia perspectivas que sustentam a existência de uma relação estreita entre democracia e inclusão política; além de afirmar que a justiça implica o reconhecimento das diferenças através da participação ativa de membros desses grupos em processos político-decisórios; que a igualdade política torna-se deficitário na medida em que não incorpora requisitos objetivos necessários para que grupos distintos possam disputar processos eleitorais em condições de igualdade; e, por fim, que defendem haver uma relação estreita entre quem é o legislador e o conteúdo do que é legislado.

Observou-se ao longo do referencial teórico que em vários países da região o desenvolvimento de diferentes modos de reconhecimento institucional da diversidade cultural e étnica, assim como novas formas de combate à discriminação racial e ao racismo, nos quais são explicitamente incluídas suas populações afrodescendentes e grupos étnicos. Além disso, foi evidenciado que diferentes mecanismos de inclusão produzem diferentes efeitos e se relacionam de formas distintas com as instituições políticas (Htun, 2004b; Bjarnegard and Zetterberg, 2014). Dessa forma, características estruturais de grupos excluídos, assim como a natureza e estabilidade dos grupos marginalizados, moldam os termos e processos de inclusão.

Quanto à hipótese inicial desenvolvida ao longo do trabalho de que as principais contribuições para a discussão do caso brasileiro viriam a partir da análise sobre dos tipos de política pública adotados pelos países latino-americanos para inclusão de afrodescendentes e grupos étnicos e os avanços nos debates feitos sobre representação

descritiva, foram confirmados conforme elucidado nos principais apontamentos encontrados descritos abaixo em tópicos.

1. O atual debate sobre representação especial de grupos acontece por meio da discussão sobre a relação entre a representação substantiva e a descritiva, como de acordo com Sacchet (2012), no qual a inclusão política pressupõe uma emancipação formal, os quais dependem dos esforços por o sufrágio e cidadania travados pelos grupos em desvantagem.
2. Outro debate central sobre representação substantiva e representação descritiva refere-se ao questionamento de em que medida a seleção por mérito é desvinculada da seleção por grupo. A autora discute sobre o fato de que as normas que governam as esferas políticas não são neutras e, assim, os critérios ditos subjetivos de julgamento do mérito são normalmente favorecedores daqueles que mais se assemelham às características do grupo selecionador (Teresa Sacchet, 2012 p. 414).
3. Existe uma confusão por parte dos autores ao criticar a representação descritiva, entendendo-a como uma representação que se apresenta como uma amostra da população, e não pelo objetivo de implementação de mecanismos institucionais que criassem mais espaços representativos para alguns grupos do que eles conquistam pelas vias tradicionais, de forma a fazer com que a proporção dos membros desse grupo presente no espaço legislativo se aproximasse do seu número na população. (MANSBRIDGE, 1999).
4. Na democracia liberal, a exclusão política é explicada pelo sistema eleitoral e pela participação política, onde o candidato é escolhido não por ser quem é, mas pelo o quê seu partido defende. Nesse sentido, é importante colocar como Phillips critica a ineficiência da democracia liberal no que tange a capacidade de produzir oportunidades para que todos os grupos possam disputar em condição de igualdade processos eleitorais (PHILLIPS, 2001).
5. Quanto às iniciativas de inclusão destes grupos na América Latina, Htun (2014) encontrou um padrão. Os estados latino-americanos têm apresentado cotas para a candidatura em partidos políticos para mulheres e assentos reservados nas legislaturas para membros de grupos étnicos, existindo apenas quatro exceções a esta regra. As principais explicações para este fenômeno, como observado pela autora são produtos das formas diferentes pelas quais as identidades de gênero e

étnicas se cruzam com as clivagens partidárias. Em suma, mulheres e homens pertencem a todos os partidos, uma vez que membros de grupos étnicos, em contraste, frequentemente pertencem a um só, ou a poucos partidos em números significativos.

6. Diferentes usos dos dois tipos de políticas, tem evidenciado os meios distintos para melhorar a representação de grupos. Pode-se concluir que as cotas partidárias fornecem um meio de assimilação e integração em instituições políticas já existentes. Enquanto isso, as reservas, garantem aos membros do grupo desfavorecido uma parcela de poder independente da dinâmica partidária. Elas introduzem avenidas de representação de grupos específicos que contornam as do sistema partidário e criam novos incentivos eleitorais (HTUN, M. 2014).
7. Como evidenciado por Htun (2014), existe uma relação também entre o tipo de demanda dos grupos e o tipo de política. Em contraste as demandas de gênero resultaram nas cotas partidárias, a preferência de grupos étnicos por assentos reservados flui de sua tendência a um único partido ou organização. As demandas tendem a ocorrer como parte de um compromisso fundado em políticas de consenso com os partidos.

Em relação ao debate do caso brasileiro, no trabalho comparando as reformas constitucionais e desigualdades raciais no Brasil e Colômbia, Rodrigues (2014) sintetiza argumentos que também vão de encontro com os resultados encontrados neste trabalho. O autor aponta para o fato de que o aprofundamento na construção de direitos e a participação social e política dos negros na vida pública brasileira têm trazido à baila a necessidade de se pensar meios efetivos para se combater o racismo e oferecer uma visibilidade positiva às identidades negras tanto do ponto de vista acadêmico quanto do ponto de vista político-normativo, uma vez que há um intenso e controverso debate sobre como combater o racismo. O autor pontua sobre a relação entre cultura e política também ser um ponto importante a ser ressaltado demonstrando como movimento negro colombiano é exemplar no sentido de enfatizar a diferença e o caráter distintivo de suas tradições culturais, com o objetivo de romper com a invisibilidade de sua identidade e assim acessar a esfera político-decisória e assegurar direitos, especialmente para as comunidades rurais.

Para Rodrigues (2014), a experiência brasileira de institucionalizar as demandas dos movimentos negros, aparentemente mais bem sucedida que a Colômbia, país com

maior população negra na América Latina depois do Brasil, não está isenta de problemas. De acordo com o autor, como a maior parte das políticas públicas focalizadas foram conduzidas durante o governo do Partido dos Trabalhadores, que tem longa tradição de apoio às reivindicações do movimento negro, pouco se pode prever sobre a sustentabilidade de tais políticas nos governos subsequentes. A exceção das legislações aprovadas pelo Congresso, que tendem a ser mantidas por tempo indeterminado, o conjunto de organismos participativos, secretarias, conselhos e programas específicos podem ser cancelados num futuro próximo, a depender das forças políticas que ascendam ao poder. A própria dificuldade que as organizações do movimento negro encontram para transformar em representação política suas conquistas no campo da mobilização social é reveladora da fragilidade de suas alianças políticas atuais.

Este trabalho conclui que a inclusão política sozinha pode não promover a representação política. Entretanto, a mera presença de membros dos grupos historicamente em desvantagem no poder ajuda a romper com o status de hierarquia, os quais “institucionalizaram padrões de valores que pervasivamente negam membros da sociedade o reconhecimento de que precisam para ser plenamente participantes na interação social” (Fraser, 2003, p.49).

Assim como é ressaltado por Mansbridge, o monopólio na decisão política por membros de um único grupo social, como no caso dos homens brancos heterossexuais, reforça a noção de que apenas membros deste grupo devem controlar e ditar as regras do jogo (Mansbridge, 1999a, p. 649). Para Htun (2014), estudos indicam que a presença exclusiva de alguns grupos no poder dá suporte ao imaginário de que eles são melhor apresentáveis, inteligentes, mais interessantes, mais competentes e possuem mais perspectiva de vida do que aqueles que não estão presentes nesses espaços.

As hierarquias de status são matéria de justiça, pois elas têm potencial para distorcer processos de reconhecimento que são essenciais para o florescimento de seus humanos (Taylor, 1992). Quando conseguem colocar membros de grupos desfavorecidos em posições visíveis de poder, políticas para promover a inclusão política começam a enfraquecer estereótipos que reforçam a discriminação.

Phillips (2019) aponta para o fato de que geralmente é capturado pela observação de que aqueles atualmente marginalizados na tomada de decisões políticas não devem temer que "provar" que a sua entrada transforma a vida política, a fim de

justificar a sua inclusão. Nesse caso, mesmo que isso não faça diferença alguma em práticas, debates ou políticas, pois não é simplesmente uma questão de resultados de políticas, é uma questão de cidadania igual.

Considerando a prevalência do tradicional padrão de recrutamento político-eleitoral brasileiro para cargos políticos, marcado pelo quase monopólio de homens brancos oriundos dos quadros das elites, os casos de negros eleitos para cargos políticos ainda são pontuais (Fontaine,1985). Este trabalho se limitou à análise do quadro de sub-representação de grupos étnicos, afrodescendentes e negros no caso do Brasil sem que se fosse feito o recorte de gênero na interseção com raça e etnia. Estes dados cruzados possivelmente evidenciariam uma sub-representação ainda maior de mulheres negras com base na posição que estas estão situadas no estrato social. Rodrigues (2014) aponta para o fato de que a realidade brasileira demonstra que a mobilização negra é primordial para a adoção de políticas públicas que revertam um quadro histórico de desigualdade, no entanto sem que haja responsabilidade do Estado de promover tais políticas e avaliar sua aplicabilidade, negros e indígenas permanecerão, indefinidamente, na base da pirâmide social destes países.

4. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, T. (1956), “**Classes sociais e grupos de prestígio**”. Arquivos da Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia, Salvador, n. 5. In: _____. (1966), *Cultura e situação racial no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

BANTON, M. (1977), **The idea of race**. Londres, Tavistock.

BELLO, A., RANGEL, M. **Etnicidad. Raza y equidad en América latina y el Caribe.** , Santiago de Chile: CEPAL, 2000. Informe: Afrodescendientes en América latina : Cuántos hay ?, BID, 2003. Disponível em:<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/6714/Lcr_1967_rev.21.pdf>. Acesso em: 05/05/2019.

BOURDIEU, P. (1987), “**What makes a social class? On the theoretical and practical existence of groups**”. *Berkeley Journal of Sociology*, (32): 1-17.

BUENO, N.S. **Raça e comportamento político: participação, ativismo e recursos em Belo Horizonte.** Lua Nova, São Paulo, 85: 187-226, 2012. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n85/a06n85.pdf>>. Acesso em: 14/04/2019.

CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. **A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil.** 2015. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010333522015000200121&script=sci_abstract&lng=pt>. Acesso em: 25/04/2019

DUARTE, A. C. **A CONSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS.** Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa Abril. 2014. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-147-a-constitucionalidade-das-politicas-de-acoes-afirmativas>>. Acesso em: 20/03/2019.

FONTAINE, Pierre-Michel. **Race, class and power in Brazil.** Los Angeles, Center for Afro-American Studies. 1985.

LARAIA, Roque de B. **Relações entre negros e brancos no Brasil.** Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, São Paulo, n.7, p.11-21, 1979.

GOLDMAN, Márcio; SANT’ANNA, Ronaldo S. **Elementos para uma análise antropológica do voto.** In: *ANTROPOLOGIA*, voto e representação política. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996. p.13-40.

GUIMARÃES, A. S. **Formações nacionais de classe e raça.** Centro Universitário Maria Antonia (Ceuma-usp), São Paulo. agosto de 2015 *Tempo Social*, revista de sociologia da USP. pp. 161-182. v. 28, n. 2. Agosto 2016. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ts/v28n2/1809-4554-ts-28-02-00161.pdf>>. Acesso em:15/03/219.

HARRIS, M; KOTAK. C. (1963), “**The structural significance of Brazilian categories**”. *Sociologia*, 3 (xxv): 203-208.

HOPENHAYN. M. **A cidadania vulnerabilizada na América Latina**. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v.19, n.2, Dezembro. 2002

IGREJA, R. Afrodescendentes na América Latina e Caribe: novos caminhos, novas perspectivas em um contexto global multicultural. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Universidade de Brasília. V 8 n 1, 2014. Disponível em:<<https://www.alainet.org/images/Novos%20caminhos,%20novas%20perspectivas%20em%20um%20contexto%20global%20multicultural.pdf>>. Acesso em: 15/04/2019.

HTUN, M. **Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. Perspectives on Politics**. Vol. 2, No. 3. Setembro, 2004, pp. 439-458. Disponível em:<<http://www.u.arizona.edu/~jag/POL596A/htungenderethnic.pdf>>. Acesso em 20/03/2019.

HTUN, M. **Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. Perspectives on Politics**, Vol. 2, No. 3 (Sep., 2004), pp. 439-458 Published by: American Political Science Association Stable. Disponível em:<<http://www.jstor.org/stable/3688807>> Acesso: 28/03/2019

HTUN, M. *Inclusion Without Representation in Latin America: Gender Quotas and Ethnic Reservations*. New York: Cambridge University Press, 2016.

JOHNSON, O. **A Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99)**. 2000. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2000000200001>. Acesso em: 23/03/2019.

PITKIN, Hanna. **The Concept of Representation**. Londres: University of California Press, 1967

LIMA, M. **Ações Afirmativas e juventude negra no Brasil**. *Cadernos Adenauer XVI nº1*. 2015.

LIMA, M. **Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula**. *Novos Estudos*, n. 87, p. 77-95, 2010.

MANSBRIDGE, Jane. “**Should Blacks represent Blacks and Women represent Women? A Contingent ‘Yes.’**” *Journal of Politics*, v. 61, n. 3, p. 628-657, 1999

MARTINI, D. A. **Cotas partidárias e sub-representação feminina na América do Sul: Um estudo comparado entre Brasil e Bolívia**. UFRGS. Disponível em:<<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/DIANDRA-MARTINI.pdf>>. Acesso em: 07/06/2019.

MARTIUS, K.; RODRIGES, J. H. (1956), “**Como se deve escrever a História do Brasil**”. *Revista de História de América*, 42: 433-458

MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria Política Feminista e Liberalismo: o caso das cotas de representação**. *Rev. Bras. Ci. Soc.* v. 15, n. 44, out. 2000. Acesso em 09/06/2019.

OLIVEIRA, C. L. P. **O negro e o poder no Brasil: uma proposta de agenda de pesquisa.** CADERNO CRH, Salvador, n. 36, p. 49-67, jan./jun. 2002. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18625/11999>> Acesso em: 13/04/2019.

PHILLIPS, Anne. **De uma política de ideias a uma política de presença.** Estudos Feministas, v.9, n.1., 2001. Acesso em: 05/05/2019.

PHILLIPS, A. **Descriptive representation revisited.** In: Rohrschneider, Robert and Thomassen, Jacques, (eds.) Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies. 2019. Oxford University Press, Oxford, UK.

RIOS, F. M. **Elite Política Negra no Brasil: Relação entre movimento social, partidos políticos e Estado.** São Paulo, Maio. 2014. Disponível em:<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04022015-124000/pt-br.php>> Acesso em: 25/05/2019.

GUIMARÃES, A. S. **RACISMO E ANTI-RACISMO NO BRASIL.** NOVOS ESTUDOS N.º43 NOVEMBRO DE 1995. Disponível em:<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4116181/mod_resource/content/0/A.%20S.%20Guimar%C3%A3es%20-%20Racismo%20e%20anti-racismo%20no%20Brasil.pdf> Acesso em: 13/06/2019.

RODRIGUES, C. **Reforma constitucional, Políticas Públicas e Desigualdades Raciais no Brasil e Colômbia: Um (breve) apontamento analítico.** Revista de História Comparada - Programa de Pós-Graduação em História Comparada-UFR. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 236-274, 2014. Disponível em:<file:///C:/Users/victo/Downloads/REFORMA_CONSTITUCIONAL_POLITICAS_PUBLICA.pdf>. Acesso em: 25/05/2019.

SACCHET, T. **Representação política, Representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feminista.** Revista Estudos Feministas. Florianópolis. Agosto, 2012. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ref/v20n2/v20n2a04>>. Acesso em: 25/03/2019.

SOUTHIER, D. AZAMBUJA, M. **Representação descritiva: possibilidades e limites.** Mosaico Social - Revista do Curso de Ciências Sociais da UFSC. Ano XII, n. 07. 2014. Disponível em: <http://cienciassociais.ufsc.br/files/2015/03/Texto-12-Representa%C3%A7%C3%A3o-descritiva_possibilidades-e-limites.pdf>. Acesso em: 16/04/2019.

TELLES, Edward & **Ethnicity and Race in Latin America (perla).** (2014), **Pigmentocracies: ethnicity, race and color in Latin America.** Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Wagley, Charles. (1952), “**Comment les classes ont remplacé les castes dans le Brésil septentrional**”. In: Wagley, Charles (ed.). Races et classes dans le Brésil rural. Paris, Unesco.

