



REPRESENTATION IN BLACK AND WHITE: RACE-COLOR AND THE PRODUCTION OF INDICATIONS IN THE CHAMBER OF DEPUTIES

REPRESENTAÇÃO EM PRETO E BRANCO: RAÇA-COR E A PRODUÇÃO DE INDICAÇÕES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Paulo Magalhães Araújo

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

<https://orcid.org/0000-0002-2541-3640>.

Summary:

Taking into account the performance of representatives in the Chamber of Deputies in the 55th and 56th legislatures, the article seeks to analyze to what extent the presence of black people in the House results in the substantive representation of the interests of this racial segment. In addition to presenting a brief review of the literature on the representation of groups and its effective consequences on the content of public policies, the research evaluates the production of indications through the logic of electoral connection. The objective is to evaluate, in a comparative way, to what extent black and white deputies seek to maximize their chances of re-election by presenting, through indications, proposals of a parochial or clientelistic nature. indications are suggestions through which parliamentarians recommend to public authorities - especially ministries - the adoption of measures in the interest of citizens. A convergence was expected between the race of deputies and the preference for political measures of a racial nature, so that black deputies would be more inclined to the political defense of black causes. It was also expected that both whites and blacks would commit to promoting clientelistic policies aimed at electoral returns. The data, however, did not confirm these expectations, indicating the need for new research, with new methods, objects and sections.

Keywords: representation of groups, black people, nominations, Chamber of Deputies.

Resumo:

Tendo em vista a atuação dos representantes na Câmara dos Deputados na 55ª e 56ª legislaturas, o artigo busca analisar em que medida a presença de negros na Casa resulta na representação substantiva dos interesses desse segmento racial. Além de apresentar um breve balanço da literatura sobre a representação de grupos e suas consequências efetivas no teor das políticas públicas, a pesquisa avalia a produção de indicações pela lógica da conexão eleitoral. O objetivo é avaliar, de forma comparada, em que medida os deputados negros e brancos buscam maximizar suas chances de reeleição apresentando, por meio das indicações, propostas de cunho paroquial ou clientelista. Indicações são sugestões por meio das quais os parlamentares recomendam aos órgãos do poder público - sobretudo os ministérios - a adoção de medidas de interesse dos cidadãos. Esperou-se uma convergência entre a raça dos deputados e a preferência por medidas políticas de cunho racial, de modo que os deputados negros seriam mais afeitos à defesa política das causas negras. Esperou-se, ainda, que tanto brancos quanto negros se empenhassem em promover políticas clientelistas visando retorno eleitoral. Os dados, no entanto, não confirmaram essas expectativas, indicando a necessidade de novas pesquisas, com novos métodos, objetos e recortes.

Palavras chave: representação de grupos, negros, indicações, Câmara dos Deputados.

Introdução

Assim como as mulheres, os negros sempre foram subrepresentados na Câmara dos Deputados no Brasil. Mesmo na atual legislatura, em que esses grupos bateram recorde de presença na Casa, seus representantes estão longe de alcançar os percentuais observados na sociedade nacional. De acordo com o último censo do IBGE, 52,8% da sociedade nacional são mulheres e 56,1% são autodeclarados negros (pretos e pardos). Nas legislaturas avaliadas neste artigo - 55ª e 56ª -, a representação dos negros foi ainda menor do que é na atualidade. Considerados titulares e suplentes, o percentual de pretos e pardos nas duas legislaturas foi de 22% e 23,2%, respectivamente. Dados como esses evidenciam o problema da subrepresentação de certos grupos e suscitam discussões sobre o impacto da representação das minorias no padrão das decisões tomadas no âmbito das arenas representativas.

O presente artigo trata dessa questão, ao avaliar o efeito da representação dos negros sobre a produção de indicações na Câmara dos Deputados. Indicações são sugestões ou recomendações por meio das quais os parlamentares podem demandar dos órgãos públicos decisões ou políticas referentes aos interesses de suas bases. Embora as indicações não sejam impositivas como as leis, são manifestações objetivas em defesa das demandas de partes da sociedade ou do todo social. Evocando Hanna Pitkin (1967), avaliar as indicações relacionando seu conteúdo à raça-cor dos deputados proponentes permite mensurar os efeitos da *representação descritiva* dos negros sobre a *representação substantiva* de seus interesses.

Parte-se do suposto de que a presença de minorias no parlamento tem consequências mensuráveis no conteúdo das decisões ali tomadas. Em outros termos, a representação descritiva de segmentos sociais teria implicações mensuráveis sobre a representação substantiva dos seus interesses. Mas se faz interessante considerar, para além do conteúdo ou substância, também a *forma* da representação - em geral desconsiderada no estudo sobre a atuação legislativa de representantes de grupos minoritários. Como será discutido ao longo do texto, os parlamentares, como quaisquer políticos eleitos, atuam constantemente preocupados com as consequências de suas escolhas sobre o resultado das eleições. Por isso, eles buscam produzir decisões do tipo clientelista, que aumentam suas chances eleitorais ao propor distribuição de recursos públicos, na forma de obras, para as localidades de onde esperam extrair votos.

Em termos gerais, as perguntas a serem respondidas são as seguintes: afinal, como os parlamentares federais negros atuam na Câmara dos Deputados? Qual o conteúdo de suas proposições? Qual a natureza e a amplitude de seus efeitos esperados? Pela perspectiva do novo institucionalismo de escolha racional, acredita-se que, como os incentivos eleitorais institucionais afetam *todos* os parlamentares, independentemente da raça, negros e brancos se revelarão igualmente clientelistas, pois ambos se preocupam na mesma medida com a reeleição. Mas o mesmo não se espera do conteúdo das propostas defendidas. Tendo por base a noção de perspectiva social discutida por Iris Young (2006), acredita-se que a inclusão política de perspectivas outrora excluídas introduz nas deliberações legislativas demandas e interesses específicos, que têm efeitos

objetivos no conteúdo das decisões. Nesse termos, negros e brancos seriam iguais em relação às preocupações com o retorno eleitoral, mas diferentes quanto ao teor das medidas que propõem em nome de suas clientelas.

Para abordar a questão, o texto se organiza em quatro seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na seção seguinte, serão abordados argumentos da literatura acerca da representação parlamentar de minorias e suas potenciais conexões com a substância das decisões tomadas. Argumenta-se que, a despeito de não haver interesses essenciais e cristalizados vinculados a gênero ou raça, a inclusão desses e de outros grupos nas arenas representativas contribui para tornar mais plural, justa e eficaz a representação. Argumenta-se, ainda, com base na literatura, que a quantidade de representantes tem efeitos na qualidade da representação. Isso significa que, a partir de certo patamar quantitativo no parlamento - correspondente a uma massa crítica (KANTER, 1977) - os parlamentares são mais estimulados a atuar em prol daqueles que acreditam representar. Complementarmente, argumenta-se que, mesmo na ausência de uma massa crítica, a presença de indivíduos-chave podem resultar em atos críticos voltados à defesa dos interesses de grupos minoritários (DAHLERUP, 1988).

Na terceira seção são analisados os dados. As 11.551 indicações apresentadas entre 2015 e 2022 foram categorizadas em termos da forma e do conteúdo, de modo a expor um panorama da produção legislativa no período. Com relação à forma, considera-se a natureza das indicações - se distributivas ou regulatórias - e a abrangência de seus impactos esperados - se pessoal, local, regional, setorial ou nacional. Ademais, as proposições apresentadas são consideradas em termos de seu conteúdo genérico ou específico. A categorização genérica considera os temas gerais de políticas públicas - como saúde, economia, meio ambiente, administração, segurança, educação, moradia, etc. A categorização específica leva em conta temas particularmente ligados a interesses e demandas da negritude - como combate ao racismo, inclusão social dos negros, igualdade e democracia racial, etc.

Pode-se antecipar que, contrariamente às expectativas, os incentivos institucionais afetaram de forma *diferenciada* conforme a raça. Deputados pretos e pardos se mostraram menos distributivos e clientelistas do que os brancos, e também se mostraram interessados em áreas diferentes de políticas públicas. Além

do mais, de modo surpreendente, os deputados negros revelaram pouquíssimo envolvimento com interesses racializados, igualando-se aos brancos, também pouco afeitos a se ocuparem de questões raciais por meio das indicações.

Finalizando o trabalho, as considerações finais apresentam um balanço das descobertas e indicam os pontos carentes de pesquisas mais avançadas, que levem em conta outros instrumentos legislativos, como os projetos de lei ordinária.

As minorias nos parlamentos democráticos: a representação descritiva e a substância das decisões políticas

Pelo menos desde a década de 1980 tem se intensificado ao redor do mundo os debates sobre a inclusão política das mulheres, e isso ocorre no bojo das críticas à baixa representação de minorias nos parlamentos nacionais e em outros espaços de poder (MACKAY, 2004). Nesse contexto, nos campos político e acadêmico houve discussões tão polêmicas quanto profícuas, referentes à defesa da diversidade e da implementação de arranjos institucionais voltados à representação plural. O fundamento do debate é fortemente normativo: visa-se não apenas compreender as causas sociais e institucionais da exclusão política, mas corrigir ou ao menos minimizar o déficit representativo de grupos politicamente marginalizados (vide WILLIAMS, 1998; MAINSBRIDGE, 1999; YOUNG; 2006).

Segundo a crítica, a reduzida presença de certas minorias nos espaços de decisão compromete a qualidade e a efetividade da representação democrática. Visando superar o déficit representativo, soluções como a implementação de cotas de gênero e étnico-raciais, bem como o redesenho de distritos para permitir a inclusão de minorias territorializadas, foram defendidas não apenas por grupos vitimados pela exclusão, mas também por intelectuais - especialmente feministas - que invocam argumentos de justiça e de eficácia política para justificar o aumento da representatividade nas instâncias de poder (YOUNG; 2006; PHILLIPS, 2001).

O entusiástico debate em torno da questão colocou na ordem do dia os argumentos de Hanna Pitkin (1967) acerca dos conceitos de representação descritiva e substantiva. As ideias da autora instigaram argumentações de outras teóricas renomadas, como Melissa Williams (1998), Iris Young (1999), Jane Mansbridge (1999) e Anne Phillips (2001), que defendem a *presença* nos espaços decisórios como condição *sine qua non* da representação justa - e mesmo eficiente -

dos segmentos politicamente minoritários. O fato é que, nas últimas décadas, os estudos têm frequentemente procurado conectar entre si as formas descritiva e substantiva de representação.

Pela perspectiva descritiva, entende-se que parlamentos representativos são aqueles que consistem num microcosmo da sociedade, expressando no âmbito político a pluralidade da vida social. Por esse ponto de vista, os grupos devem estar *presentes* nas instâncias decisórias conforme se encontram na sociedade (Phillips, 1995), de tal modo que os representantes reflitam os representados em termos de suas características inatas ou adquiridas (Mansbridge, 1990). Já a representação substantiva caracteriza-se por *ações efetivas* adotadas pelos governantes em nome dos governados; ações estas fundadas em *ideias* que fundamentam as decisões políticas (Phillips, 1998). Hanna Pitkin (1967), em sua conhecida argumentação, esclarece que a forma substantiva de representar corresponde a um “agir por”, ao passo que a representação descritiva presume um “estar por”.

Explica-se. Para a autora, representar substantivamente é *agir* ou *atuar* em nome do representado e no seu melhor interesse. Representar de forma descritiva, por sua vez, é simplesmente *estar presente*, espelhando os representados através da demonstração pública de atributos compartilhados com eles. Neste segundo caso, representar não implicaria qualquer necessidade de atender a demandas ou interesses dos representados, de modo que não cabe responsabilização, pelo simples fato de que não se pode responsabilizar alguém pelo que *é*, mas pelo que *faz*. Nesses termos, a representação descritiva ou espelhada seria *uma maneira menos interessante e significativa de representar*.

Mas o debate sobre os referidos conceitos foi ampliado para além do que Pitkin pode ter previsto, e sua definição de representação descritiva teve grande impacto nesse campo de estudos. A conceituação foi apropriada e reconsiderada por pesquisadores e pesquisadoras e teve importantes implicações nos debates referentes à exclusão política. Autoras como Anne Phillips (1998) e Jane Mansbridge (1999), por exemplo, discutem a representação descritiva com base em argumentos de justiça, mas também como forma de assegurar a atuação dos grupos excluídos para democratizar a substância da representação. Por essa perspectiva, a presença nos espaços representativos seria importante não apenas por si mesma - por ser justa - mas também pelas possíveis consequências sobre a produção de decisões

do sistema político. Conforme comprovado em estudo empírico realizado por Chaney (2006, p. 91), as mulheres têm prioridades e preocupações políticas diferentes daquelas dos parlamentares homens e, quando eleitas, são mais confiáveis para promover os "interesses das mulheres". Esse achado dá uma pista objetiva de que a presença de minorias no parlamento viabiliza a defesa objetiva de seus interesses - quaisquer que sejam.

São muitos os trabalhos que propõem avaliar as conexões entre as duas formas de representação e suas implicações objetivas na qualidade da representação (vide ALEN, 2004; CHANEY, 2006; CELIS, 2008; SAWER, 2012). Em termos gerais, argumenta-se que, ao ascender aos espaços políticos representativos, segmentos ou grupos levam consigo perspectivas específicas (YOUNG, 2006) ou experiências compartilhadas (MANSBRIDGE, 1999) que de outra forma não estariam presentes, ou seja, não seriam representadas. Segundo Mansbridge (1999, p. 641):

Representantes e eleitores que compartilham alguma versão de um conjunto de experiências comuns, bem como os sinais externos de terem vivido essas experiências, podem muitas vezes ler os sinais uns dos outros com relativa facilidade e se engajar em formas relativamente precisas de comunicação (em inglês no original).

Alega-se que experiências e sinais compartilhados e mutuamente compreendidos são basilares na interação dos representados com seus representantes descritivos. Por lógica, tais experiências - uma vez incluídas nas arenas pertinentes - têm efeitos sobre os processos de intercomunicação e deliberação, com potencial para alterar substantivamente as dinâmicas decisórias e os conteúdos de decisões políticas delas decorrentes.

Nesses termos, a inclusão de membros de grupos - que de outra forma seriam alijados da representação - fomentam os debates nas arenas representativas e podem alterar o teor das decisões em favor dos interesses recém incluídos. No entanto, conforme ressalta a literatura, na defesa da inclusão é um importante esforço para evitar uma concepção essencialista de interesse grupal (YOUNG, 2006; CAMPOS, MACHADO, 2020). A rigor, não existe um interesse homogêneo ou essencial que cristalice as preferências dos membros de determinado grupo em torno de algo unificado. Por sua posição social e sua história de vida, os indivíduos podem compartilhar experiências, sem contudo ter interesses ou opiniões unívocos

sobre questões politicamente relevantes ou outras questões quaisquer. As mulheres, por exemplo, a despeito de compartilharem vivências propiciadas por suas posições nas estruturas que moldam as relações de gênero, podem ter opiniões diferentes e mesmo contrapostas sobre temas supostamente femininos, como o aborto, a família ou a maternidade. Tais vivências não têm relação com uma essência do “ser mulher”, mas permitem às mulheres levarem às arenas de representação uma perspectiva social definida pela posição particular de cada uma nas estruturas hierarquizantes e excludentes da vida social (YOUNG, 2006; CELIS, 2008). A perspectiva social decorre de experiências necessariamente *vividas* e é inacessível a quem não compartilha a mesma posição estrutural. Por esse motivo, uma perspectiva não pode ser representada se não por quem a experimenta cotidianamente (YOUNG, 2006).

Tendo em vista a importância das deliberações que precedem as decisões no interior dos espaços representativos - e boa parte das teóricas feministas parte concepções deliberativas de democracia - parece certo que a presença de mulheres e outras minorias, com suas perspectivas socialmente situadas, contribui *substantivamente* para a formação de opiniões e a tomada de decisões nos espaços de poder, sem presumir que uma única pessoa (ou algumas) possa falar por todas as demais. Lembrando Phillips (1998), vale dizer que demandar a representação de grupos não implica defender representantes de grupos. Em outros termos, os grupos podem (e devem) ser representados, sem que quaisquer dos seus agentes possam (ou devam) reivindicar o monopólio ou a exclusividade da representação.

Até aqui, o foco da discussão recaiu principalmente sobre a questão da representação de mulheres - mais estudadas (TATE, 2001) -, mas muito do exposto reflete também dilemas presentes no debate sobre a representação de grupos étnico-raciais. Como pontos comuns, vale notar que ambos os segmentos sofrem os efeitos de exclusão histórica que é consequência da trajetória política das sociedades, marcadas por estruturas hierarquizadas em dimensões que transcendem raça e gênero. Tais sociedades costumam concentrar poderes nas mãos de categorias dominantes - em geral homens brancos - em detrimento da diversidade nos espaços representação política. Em combate à exclusão, grupos de mulheres e também de negros têm reivindicado inclusão política por meio de

mudanças sociais e legais, bem como pela implementação de arranjos políticos institucionais que fomentem a ascensão de seus membros nos espaços decisórios.

Não cabe neste ponto retomar o debate sobre a impossibilidade e a não desejabilidade da representação essencialista de interesses dos negros. A ideia de que não existe uma essência ou um interesse unificado de grupo vale para os negros tanto quanto (ou mais do que) para as mulheres. A propósito, nesse aspecto, há diferenças sensíveis relativas às estratégias eficazes de representação, tendo em vista o caráter mais fluido e instável da construção identitária dos membros de grupos racializados em comparação com o que ocorre com as mulheres. Para estas, a autoidentificação com o respectivo segmento é facilitada pela naturalização das diferenças em relação aos homens (CAMPOS, MACHADO, 2015; 2020; SANSONE, 2003).

Já no caso dos negros, para além da fluidez ou da contingência da autoidentificação com o grupo, há o fato de que muitas vezes sua concentração em circunscrições territoriais específicas permite medidas de inclusão diferentes das normalmente buscadas para incluir mulheres. Sistemas proporcionais, por exemplo, são tidos como favoráveis à ampliação da representação feminina e de outras minorias, mas podem não ser vantajosos aos segmentos de raça (SWAIN, 1993). Para estes casos, a depender do padrão de distribuição de moradias em determinado território, o redesenho de distritos eleitorais uninominais em sistemas majoritários pode fomentar uma representação mais plural e inclusiva em termos étnico-raciais (SWAIN, 1993; PHILLIPS, 1998; MANSBRIDGE, 1999; BIRD, 2003). É o que ocorre nos Estados Unidos, onde os limites dos distritos eleitorais por vezes são definidos de modo a abranger comunidades organizadas em guetos, com vistas a criar circunscrições majoritariamente dominadas por negros ou latinos.

Vale reforçar que, tanto no caso das mulheres como no caso dos negros, a defesa da representação descritiva não se restringe à estrita aspiração pela justiça e pela equidade no ordenamento da sociedade, mas também reflete uma expectativa de que, numa democracia representativa, esses segmentos têm algo a contribuir com o teor das políticas levadas a cabo pelas instâncias governamentais. A circulação das ideias que ocorre em processos deliberativos de um parlamento plural há de ter efeitos sobre as decisões tomadas por este mesmo parlamento, explicitando as consequências da diversidade sobre os conteúdos produzidos nas

tomadas de decisão pela classe política. Em termos sucintos: argumenta-se que a representação descritiva e a substantiva se interconectam e se complementam, assim como a política da presença e a política das ideias se entrelaçam na dinâmica representativa postulada por Phillips (1998).

Conforme antes observado, há na literatura argumentos convincentes, e empiricamente testados, que defendem a representação descritiva em vista de suas implicações mensuráveis sobre a substância das decisões. Embora logicamente esse tipo de representação não exija que o representante deva agir em nome de grupos, mas apenas estar presente por eles, o *estar presente* em um parlamento democrático implica incluir novas vozes no debate, de modo a afetar efetivamente a dinâmica deliberativa no seu interior, dando novos rumos às discussões políticas e à tomada de decisões.

A esse respeito, um conceito tem sido largamente mobilizado para se entender em que condições as presenças se revertem em ideias e novas práticas, fazendo com que a representação descritiva resulte em representação substantiva dos grupos alçados ao poder político. Trata-se do conceito de *massa crítica*, que foi extraído da física nuclear por Kanter (1977) para o estudo do desempenho de mulheres em ambientes corporativos. Desde então, o termo tem sido aplicado ao estudo da representação de mulheres - e de outras minorias políticas - por pesquisadores e pesquisadoras dedicados ao tema.

A ideia geral é a de que a quantidade de mulheres nas arenas representativas importa não só para o comportamento e o desempenho delas, mas também dos homens, que tenderiam a dar mais atenção à agenda política feminina quando o número de mulheres no ambiente decisório é significativo (HOHMANN, 2020). Segundo especialistas, uma massa crítica é alcançada quando certo percentual de representantes de determinado grupo - arbitrariamente estabelecido em torno de 30% - tem lugar no interior dos ambientes decisórios, fomentando articulações políticas e novas dinâmicas deliberativas que afetam os processos de negociação e o conteúdo das decisões. A ideia é que, num ambiente com um maior número de representantes de grupos minoritários - no caso, mulheres - haveria melhores condições para a formação de redes de apoio e coligações para estimular promover mudanças de comportamento político favoráveis às minorias representadas (CHILDS; KROOK, 2008).

A teoria da massa crítica gerou reações entre pesquisadores pelo viés determinístico da afirmação de que certa quantidade de representantes se reverte necessariamente em qualidade na representação. Contornando esse determinismo, pesquisadores como Dahlerup (1988), Chaney (2006) e Sawyer (2012) trabalham com a ideia de probabilidade, ao invés de determinação. É certo que a quantidade importa, mas os efeitos de uma massa crítica sobre o desempenho parlamentar de grupos são moldados também pelo contexto institucional, pela dinâmica do debate e pela atuação de atores críticos em conjunturas favoráveis (CHANEY, 2006). Os atores críticos seriam indivíduos-chave com maior consciência, competência e convicção na persecução da igualdade, e tenderiam a realizar atos críticos, estimulando a produção de políticas pró minorias mesmo onde o patamar de 30% de representação não é alcançado. Segundo Dahlerup (1988), a mudança de enfoque - de uma massa crítica para os atos ou atores críticos - transforma os resultados otimistas implícitos na noção de “massa crítica” em algo muito mais contingente, em que os resultados dependem estreitamente das ações de indivíduos específicos. (DAHLERUP, 1988; CHILDS; KROOK, 2008)

As noções de atores críticos, atos críticos e conjunturas favoráveis - como contrapontos ao determinismo da ideia de massa crítica - são especialmente importantes para o estudo do caso brasileiro, uma vez que na Câmara dos Deputados mulheres e negros não alcançaram o limiar “mágico” de 30% - hoje eles correspondem, respectivamente, a 18% e 26% do total da Casa. O estudo aqui proposto se baseará nessas noções para avaliar se o desempenho legislativo geral das deputadas e dos deputados federais negros no Brasil: que tipos de propostas apresentam - se distributivas ou regulatórias - e quais os seus beneficiários - se pessoas isoladas, localidades, regiões, setores sociais ou a sociedade como um todo. Em seguida, se verificará se a presença de negras e negros no parlamento federal resulta em manifestações objetivas em favor dos interesses dessa minoria. Em outros termos, se verificará em que grau a representação descritiva dos negros implica a representação substantiva dos seus interesses. Afinal, a raça-cor faz diferença? Se sim, haverá na Câmara uma massa empenhada em promover políticas em favor dos negros ou será que indivíduos específicos dão o tom da produção legislativa de interesse do grupo? A seção seguinte delinea os recortes da pesquisa e permite ir adiante na discussão.

A representação racial e a produção legislativa na Câmara dos Deputados: o caso das indicações

Tendo por base a perspectiva institucionalista, o tópico se inicia com uma comparação geral das indicações apresentadas por negros e brancos na 55^a e 56^a legislaturas. Estudos na área da produção legislativa não costumam levar em conta variáveis como raça ou gênero, e sim os incentivos políticos e institucionais que conformam as escolhas que os parlamentares fazem para promover interesses próprios e de suas bases eleitorais. Mais precisamente, as explicações para a produção legislativa são fundadas na lógica da conexão eleitoral: políticos eleitos querem se manter no poder, e para tal buscam propor e aprovar legislação favorável aos eleitores visando receber apoio eleitoral futuro (Mayhew, 1974; Nicolau, 2006).

Nos estudos sobre o sistema brasileiro, o traço institucional mais discutido é a lista aberta, que induz o eleitor a escolher uma pessoa e não um partido da hora do voto. Argumenta-se que essa regra, combinada com a distritalização informal das disputas eleitorais como ocorre no Brasil, incentiva uma conexão pessoal e localista entre candidatos e eleitores durante as campanhas, e têm implicações no comportamento dos representantes no âmbito do parlamento. O resultado seria o clientelismo, expresso em uma maior produção de decisões que transferem recursos públicos para localidades das quais se esperam votos (Nicolau, 2006; Santos, 1994). Como a preocupação com a reeleição não é exclusividade de qualquer raça, não há porque esperar que parlamentares negros e brancos se diferenciem entre si no tocante à preferência por medidas de cunho clientelista. Este estudo irá verificar a validade desse argumento comparando inicialmente negros e brancos não em relação ao *conteúdo* mas à *forma* das medidas que propõem. Por forma refere-se à natureza das proposições - se distributivas ou regulatórias - e à abrangência dos seus impactos esperados - se pessoal, local, regional, setorial ou nacional. De acordo com a teoria institucionalista, a produção legislativa em contextos como o brasileiro tende a ser fortemente marcada por medidas do tipo distributivo-local, tendo em vista ser considerado o mais propício ao ganho eleitoral.

Parece claro que a questão da raça e suas implicações na conversão da representação descritiva em substantiva não tem tanta importância aqui. É claro que propostas de interesse racial podem cativar e ganhar votos de segmentos de raça

da sociedade, de modo que podem ser eleitoralmente estratégicas. Tais propostas, no entanto, não seriam clientelistas, uma vez que seus efeitos recairiam sobre indivíduos dispersos no território nacional e não localizados em recantos específicos. Vale ressaltar: medidas clientelistas ou paroquiais - que em geral se manifestam como solicitações de obras - miram os cidadãos em localidades específicas e não teriam vinculação direta com a raça-cor dos cidadãos, a menos que se trate de uma comunidade local majoritariamente racializada - fato raro no Brasil. Pelo exposto, a perspectiva da conexão eleitoral não permite considerar negros ou brancos como sendo diferentemente afetados pelos incentivos do sistema. Em tese, tais incentivos operam de forma *homogênea* sobre os representantes, independentemente de traços ou qualidades que carregam desde o nascimento.

Feitas essas considerações, apresenta-se uma breve definição do objeto de estudo - as indicações - e um panorama comparado da produção de deputados negros e brancos no período em tela. Assim será possível conhecer as estratégias elaboradas por deputados de ambas as raças para se conectarem com os eleitores por meio das referidas proposições.

Conforme o artigo 113 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indicações são proposições por meio das quais os representantes legislativos sugerem ou recomendam a órgãos do poder público a adoção de medidas políticas voltadas a demandas e interesses da sociedade¹. A título de exemplo, leia-se a ementa da Indicação 375/2015, do deputado Marx Beltrão (PMDB/AL), que “Sugere ao Ministério da Saúde adoção de medidas para a implantação de uma Policlínica Especializada, no município de Maceió, em Alagoas”; ou a ementa da indicação 940/2020, do deputado Eduardo Bismark (PDT/CE), que “Sugere [...] que o Ministério da Saúde regulamente a preservação dos alimentos por serviços de entrega”. O fato é que, por meio dessas proposições, os deputados podem sugerir a regulação da vida social ou a distribuição de recursos do erário para o enfrentamento de questões em todas as áreas de políticas - como saúde, educação, administração, economia, meio ambiente, infraestrutura, segurança pública, entre outros. O alcance do impacto esperado de tais proposições também pode variar. Tal como se dá com os projetos de lei, as indicações podem visar os interesses de

¹ Art. 113. “Indicação é a proposição através da qual o deputado: I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio [ao Parlamento] de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva”.

indivíduos, municípios, estados, segmentos sociais não territorializados ou mesmo a sociedade nacional como um todo.

Diferentemente dos projetos de lei, as indicações não são imperativas. Por se tratarem de *sugestões*, equivalem a recomendações que podem ou não ser atendidas, conforme os interesses em cena. Apesar disso, as indicações não são desprovidas de relevância. Com elas, os parlamentares abordam questões políticas cruciais que não podem ser diretamente enfrentadas pelo Parlamento. Como é sabido, proposições que geram custos orçamentários ou que afetam a administração pública são vedadas aos parlamentares pela Constituição Federal brasileira (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), de modo que medidas desse tipo precisam ser solicitadas aos órgãos ligados ao Poder Executivo - como ministérios, secretarias ou agências reguladoras. Sendo impotentes para propor legislação sobre conteúdos do seu interesse e dos seus eleitores, os parlamentares mobilizam as indicações, no esforço de atender as demandas sociais por meio de ações governamentais (D'ÁVILA FILHO; LIMA; JORGE, 2011). As indicações seriam, assim, instrumentos estratégicos por meio do qual os parlamentares buscam o atendimento de interesses de grupos, mirando o retorno eleitoral que tais medidas podem trazer - particularmente se forem implementadas pelos órgãos contactados.

Em termos metodológicos, a importância de se considerar as indicações neste estudo está no fato de que, por serem “meras” recomendações e por não implicarem custos relevantes para sua proposição, elas tendem a ser apresentadas livremente e a expressar genuinamente os interesses que demandam a atuação dos representantes. Com isso é possível comparar o desempenho dos parlamentares negros ao dos brancos, de modo a verificar em que medida a raça-cor se associa ao esforço dos representantes para dar voz a demandas e interesses, seja dos cidadãos descritivamente representados, seja dos cidadãos em geral.

Para iniciar a análise dos dados, a tabela 1 mostra o percentual de parlamentares que apresentaram indicações em relação ao número dos que passaram por cada uma das duas legislaturas. Nota-se que as indicações foram mobilizadas por um percentual expressivo de deputados: cerca de 57% na Legislatura 55^a e 62% na Legislatura 56^a. Interessante notar que em ambos os períodos o percentual de deputados negros e brancos que mobilizaram o instrumento legislativo é praticamente o mesmo, significando que a raça-cor não

afeta a decisão dos parlamentares de utilizar ou não as indicações para vocalizar interesses. De fato, se os incentivos institucionais são os mesmos, não há por que esperar diferenças entre os dois segmentos raciais.

Tabela 1: Apresentação de indicações por raça-cor e legislatura

	Legislatura 55 ^a			Legislatura 56 ^a		
	Apresentaram indicações	Total*	% dos que apresentaram	Apresentaram indicações	Total*	% dos que apresentaram
Negra	78	137	56,9	88	142	62,0
Branca	278	485	57,3	294	470	62,6
Total (100%)	356	622	57,2	382	612	62,4

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2023.

*Número de parlamentares titulares e suplentes que atuaram na legislatura.

O uso das indicações pela maioria dos deputados parece indicar que elas são atraentes para a maior parte deles - no período, como antes dito, foram propostas 11.551 indicações, 5464 na primeira legislatura considerada e 6087 na segunda. Os deputados negros, que compuseram cerca de 22,5% da Casa no período, foram responsáveis por 1635 ou 14,2% das indicações; os brancos, ocupantes de 77,5% das cadeiras, apresentaram 9916 ou 85,8% do total. Nesse caso nota-se uma discrepância - difícil de ser explicada pelo viés institucionalista - entre negros e brancos em relação ao uso das indicações para se manifestarem em favor das demandas de suas bases.

Um outro dado importante é sobre o destino das indicações, ou para onde são enviadas. O leque de órgãos que pode ser acionado é grande - bancos públicos, reitorias de universidades, agências reguladoras, tribunais superiores e secretarias - mas os dados mostram que o Poder Executivo e seus ministérios são os alvos de 95% das indicações apresentadas pelos deputados negros e 97% das apresentadas pelos brancos, restando pouco para órgãos ou instâncias não-ministeriais.

Os números sugerem que as indicações são um instrumento de interesse para ambos os segmentos - embora mais para os brancos -, uma vez que permitem mobilizar a administração e os recursos públicos para reforçar as conexões dos representantes com as bases. Na literatura, conforme dito, o estudo dessas conexões levam em conta não apenas o conteúdo político da proposição, mas também aspectos formais como a natureza da medida proposta e a abrangência dos seus impactos esperados (SANTOS, 1994; AMORIM NETO; SANTOS, 2002). Para se manterem conectados com os representados, os parlamentares podem

recomendar ao poder público desde a realização de obras em localidades específicas até a regulamentação do trabalho dos servidores públicos, por exemplo. Nos termos de Lowi (1972), no primeiro caso a indicação seria de natureza *distributiva*, uma vez que propõe a alocação de recursos públicos para municípios ou estados em particular; no segundo, trata-se de sugestão *regulatória* voltada a um setor da sociedade disperso no território nacional - os servidores públicos.

Nesse aspecto, a tabela 2 mostra que deputados negros e brancos costumam apresentar mais sugestões de teor distributivo. A maior preferência por demandas desse tipo é esperada, tendo em vista os incentivos eleitorais relacionados a elas: a distribuição de recursos públicos em geral está associada a medidas cujo impacto benéfico na vida dos cidadãos é objetivo e imediatamente visível, podendo-se reverter de modo mais direto em reconhecimento eleitoral. Argumeta-se que essa preocupação com os resultados eleitorais independe da raça, já que os votos são indispensáveis para a permanência no poder, normalmente buscada por *todos* os políticos eleitos.

Tabela 2: Indicações por raça-cor e natureza do impacto esperado

	Branca		Negra		Total	
	N	%	N	%	N	%
Distributivo	7753	78,2	1018	62,3	8771	75,9
Regulatório	2163	21,8	617	37,7	2780	24,1
Total	9916	100,0	1635	100,0	11551	100,0

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2023.

Tanto para negros quanto para brancos as medidas de cunho distributivo são franca maioria. Interessante observar, no entanto, que os deputados brancos se mostraram mais distributivistas do que seus homônimos pretos e pardos. Tendo em vista que tais incentivos não têm fundamento racial, não é possível explicar por que os deputados negros são menos afeitos a esse tipo de proposição. A consideração das indicações por abrangência dos impactos esperados, conforme tabela 3, explicita novas divergências entre negros e brancos, também numa direção aparentemente descolada da raça-cor dos proponentes.

Tabela 3: Indicações por raça-cor e abrangência do impacto esperado

	Branca		Negra		Total	
	N	%	N	%	N	%
Local	6140	61,9	379	23,2	6519	56,4
Nacional	799	8,1	287	17,6	1086	9,4

Pessoal	44	0,4	11	0,7	55	0,5
Regional	548	5,5	229	14,0	777	6,7
Setorial	2385	24,1	729	44,6	3114	27,0
Total	9916	100,0	1635	100,0	11551	100,0

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2023.

Os dados são surpreendentes. Apenas 23,2% das indicações apresentadas pelos negros são de impacto local, ao passo que as dos brancos chegam a 61,9%. Em relação às medidas de cunho setorial, a dinâmica se inverte: os negros foram responsáveis por 44,6%, enquanto os brancos apresentaram 24,1%. Também nas propostas de abrangência regional e nacional os negros superaram os brancos. Os percentuais são menores, mas a diferença é notável: tanto nas indicações de alcance setorial quanto nas nacionais, os percentuais apresentados por pretos e pardos são mais do que o dobro daqueles dos brancos. Embora seja difícil estabelecer as causas dessas diferenças, pode-se concluir que deputados negros adotam estratégias que destoam do previsto pela teoria da conexão eleitoral - segundo a qual as medidas de impacto local deveriam dominar na produção legislativa, sem influência do fator racial.

Nos termos da representação substantiva de Pitkin (1967), pode-se afirmar que os deputados negros preferem *agir por* segmentos sociais dispersos no território nacional e não por localidades. Alguns exemplos de propostas setoriais podem ser mencionados, como a indicação apresentada por Rosângela Gomes (PRB-RJ), deputada preta, que “Sugere ao Ministério da Educação a destinação de transporte escolar para os filhos de detentas que estejam em estabelecimentos penais sem berçário ou creche próprios” ou ainda a indicação apresentada pelo deputado Professor Joziel (PSL-RJ), preto, que “Sugere a criação de uma modalidade de crédito especial destinada aos jovens com baixa renda ou incapazes de apresentar qualquer garantia de pagamento”.

Os deputados e deputadas negros também se mostraram mais afeitos a proposições que visam impactos mais abrangentes do que o local, como o regional (referente a estados ou regiões) e o nacional (voltado à sociedade brasileira como um todo). Um exemplo de indicação que visa impacto regional é o do Capitão Alberto Neto (REPUBLICANOS-AM), deputado pardo, que “Sugere a criação de um Polo de saúde no estado do Amazonas”. Um exemplo nacional pode ser a sugestão da deputada preta Benedita da Silva (PT-RJ), que “Sugere ao Exmo. Sr. Ministro de

Estado da Cidadania a implementação de um Plano Nacional para o Sistema Único de Assistência Social, direcionado ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Sars-CoV-2)”.

Está claro que os números mostrados até aqui nada dizem sobre o *conteúdo* das propostas, mas revelam que os deputados pretos e pardos, diferentemente dos brancos, buscam se conectar com os representados por vias diferentes, no mais das vezes propondo medidas voltadas a interesses não territorializados da sociedade, em detrimento dos interesses restritos a determinadas localidades. Indo um pouco adiante, a tabela 4 combina as duas variáveis - *natureza* e *abrangência* - resultando numa nova variável com dez categorias. Os números tornam ainda mais nítida a diferença entre os deputados dos dois segmentos raciais.

Tabela 4: Indicações por raça-cor e natureza-abrangência do impacto esperado

	Branca		Negra		Total	
	N	%	N'	%	N	%
Distributivo-Local	5765	58,1	327	20,0	6092	52,7
Distributivo-Nacional	429	4,3	166	10,2	595	5,2
Distributivo-Pessoal	4	0,0	1	0,1	5	0,0
Distributivo-Regional	404	4,1	157	9,6	561	4,9
Distributivo-Setorial	1151	11,6%	367	22,4	1518	13,1
Regulatório-Local	375	3,8	52	3,2	427	3,7
Regulatório-Nacional	370	3,7	121	7,4	491	4,3
Regulatório-Pessoal	40	0,4	10	0,6	50	0,4
Regulatório-Regional	144	1,5	72	4,4	216	1,9
Regulatório-Setorial	1234	12,4	362	22,1	1596	13,8
Total	9916	100,0	1635	100,0	11551	100,0

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2023.

Conforme dito, proposições distributivas-locais são tipicamente clientelistas e, segundo a literatura, mais atraentes para os legisladores. No entanto, conforme a tabela 4, isso não vale para os negros - pelo menos no que diz respeito à produção indicações. Enquanto os brancos correspondem ao esperado e se destacam com 58,1% de sugestões paroquialistas, o percentual de projetos paroquiais dos negros é de apenas 20% - patamar equivalente à atenção que eles dão à defesa de interesses setoriais, seja de cunho distributivo (22,4%), seja regulatório (22,1%).

Obviamente, há uma forte associação entre raça e baixa preferência por medidas localistas. No entanto, uma associação não implica necessariamente uma relação causal, de modo que a raça não explica a produção dos parlamentares

negros. De fato, não há como conectar logicamente as variáveis “raça-cor” e “abrangência das indicações”; de toda forma, o padrão observado explicita as distintas estratégias de conexão que deputados negros e brancos adotam para atender às demandas de eleitores, ainda que não os seus. Nos termos de Mansbridge (1995), os deputados, ao emitirem indicações cujos efeitos esperados transcendem os seus distritos, atuam como *representantes substitutos*: agem por aqueles com quem não tem qualquer relação eleitoral.

Cabe agora um olhar sobre o conteúdo das indicações apresentadas no período. A tabela 5 traz os dados. A categorização resultou em 16 tipos que agregam as indicações por seus temas principais ou sua *substância*. Supondo-se que os deputados são agentes racionais preocupados em maximizar suas chances eleitorais, é lógico deduzir que as indicações apresentadas contemplam os interesses substantivos de alguém. Mas representantes eleitos não podem ser apenas “substitutos”; eles precisam atender as *suas próprias* bases, pois só delas é possível extrair votos. Portanto, a representação substituta não deve implicar o abandono da representação *antecipatória*, a qual presume que os representantes, para agir, antecipam o julgamento que os cidadãos farão em futuras eleições (Mansbridge, 1995)².

A definição de representação descritiva importa particularmente para a consideração dos dados da tabela. Essa forma de representação se refere não apenas à semelhança entre representantes e representados em termos de características como raça e gênero, refere-se também a traços adquiridos ao longo das experiências de vida. Conforme Mansbridge (1999, p. 629):

Poucos comentaristas notaram que a palavra "descritivo", qualificando a representação, pode denotar não apenas características visíveis, como cor da pele ou gênero, mas também experiências compartilhadas, de modo que um representante com formação em agricultura é, nesse aspecto, um representante descritivo de seus constituintes agricultores (*em inglês no original*).

Portanto é possível supor que parte considerável dos temas indicados na tabela, embora não tenham conexão evidente com o fator racial, expressam representação descritiva convertida em substantiva. Representantes professores, por exemplo, podem ser descritivos quando propõem medidas voltadas aos

² Interessante notar que a representação antecipatória é substantiva por definição, uma vez que para realizá-la os representantes devem levar em conta os interesses objetivos e as demandas dos representados.

trabalhadores da educação; pode-se dar o mesmo quando representantes médicos atuam em prol dos profissionais da saúde e policiais em prol setores que operam na segurança pública. A pesquisa empírica que fundamenta este artigo não conta com informações sobre o *background* profissional dos representantes, mas a consideração dos dados da tabela a partir da definição ampliada de representação descritiva feita por Mainsbridge abre o leque de interpretações - permitindo ir além de uma versão de representação restrita às características involuntárias dos representantes.

Tabela 5: Indicações por raça-cor e tema

Tema	Branca		Negra		Total	
	N	%	N	%	N	%
Administração	708	7,1	256	15,7	964	8,3
Agricultura	1163	11,7	67	4,1	1230	10,6
Ciência, tecnologia e comunicações	414	4,2	58	3,5	472	4,1
Economia e finanças	368	3,7	144	8,8	512	4,4
Educação, cultura e esportes	1499	15,1	210	12,8	1709	14,8
Habitação	515	5,2	12	0,7	527	4,6
Homenagem	30	0,3	8	0,5	38	0,3
Infraestrutura	644	6,5	45	2,8	689	6,0
Justiça e segurança pública	204	2,1	65	4,0	269	2,3
Meio ambiente e energia	385	3,9	62	3,8	447	3,9
Política e instituições	42	0,4	10	0,6	52	0,5
Relações internacionais	32	0,3	20	1,2	52	0,5
Saúde	2165	21,8	390	23,9	2555	22,1
Sociedade	1216	12,3	182	11,1	1398	12,1
Trânsito e transportes	487	4,9	93	5,7	580	5,0
Turismo	44	0,4	13	0,8	57	0,5
Total	9916	100,0	1635	100,0	11551	100,0

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2023.

As diferenças mais acentuadas estão destacadas em cinza na tabela. Em comparação com os deputados brancos, os negros se destacaram na produção de indicações voltadas nos temas administração, economia e finanças, justiça e segurança pública e relações internacionais. Os brancos, por sua vez, se revelaram mais propensos a indicar nas áreas da agricultura, habitação e infraestrutura. Talvez haja aqui um dado que pode explicar ao menos parcialmente o maior distributivismo dos deputados brancos: as áreas preferidas por estes são mais propícias a medidas paroquiais do que aquelas nas quais os negros se destacam - que muitas vezes demandam ações de impacto mais abrangente do que localidades. No campo da

agricultura, preferido pelos brancos, muitas das indicações apresentadas visaram interesses de impacto restrito, como o fornecimento de tratores e máquinas para agricultores em localidades específicas ou a ajuda a agricultores em municípios que enfrentaram secas ou cheias; na habitação, há sugestões para a ampliação da cobertura do *Programa Minha Casa, Minha Vida* visando municípios; na área da infraestrutura, há a sugestão para reforma de portos e aeroportos, ampliação da rede elétrica, do saneamento básico ou a construção de infraestrutura de turismo em municípios com esse potencial. No caso dos negros, menos paroquialistas, são comuns indicações que miram setores sociais ou territórios amplos, sugerindo a regulação de atividades econômicas, a contratação de servidores públicos aprovados em concurso, bem como o financiamento de melhorias no sistema prisional ou o combate à criminalidade e à violência nos estados e no território nacional.

Tratam-se, obviamente, de preocupações *substantivas* com a defesa de interesses sociais locais, regionais, setoriais ou nacionais, mas sem relação óbvia com o fator racial. Tais preocupações podem, no entanto, resultar da representação descritiva de parlamentares saídos das fileiras do empresariado, do serviço público ou militar, e até dos setores agrário ou popular. Fato é que, na medida em que negros contribuem diferentemente para a composição temática da produção legislativa, ficam claros os efeitos substantivos da representação descritiva de negros sobre a representação substantiva - embora o conteúdo das proposições apresentadas não reflita interesses *específicos* desse segmento racial.

Para a consideração dos efeitos da representação descritiva sobre a produção de medidas substantivas *particularmente relacionadas com a questão racial*, a tabela 6 apresenta dados, e surpreende pelo baixíssimo número de proposições do tipo. Das 11.551 indicações apresentadas nas duas legislaturas em foco, apenas 9 miraram nomeadamente os negros, sendo que sete delas foram apresentadas por deputados brancos e apenas dois por pretos ou pardos. Em ambos os segmentos de raça, o percentual de propostas voltadas aos interesses de negros foi de píffio 0,1%.

Tabela 6 - Indicações sobre temática negra por autoria e raça-cor

	Branca		Negra		Total	
	N	%	N	%	N	%

Sim	7	0,1	2	0,1	9	0,1
Não	9909	99,9	1633	99,9	11542	99,9
Total	9916	100,0	1635	100,0	11551	100,0

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2023.

Já foi dito que o percentual de negros presentes na Câmara dos Deputados não alcançou o limiar da massa crítica, e talvez isso possa explicar ao menos em parte o quase inexistente efeito da representação descritiva sobre a representação substantiva específica dos interesses de raça. Mas é curioso notar que, segundo os mesmos dados, uma análise preliminar mostrou que as mulheres - cujo percentual de representantes é menor que o dos negros e bem mais distante da massa crítica - se mostraram mais empenhadas em defender demandas consideradas “de mulher”: 5,3% das indicações apresentadas por mulheres dizem respeito ao seus interesses diretos, e 23% são voltadas às chamadas *políticas do cuidado*, que segundo a literatura estaria no campo das preocupações femininas. A diferença em relação aos negros talvez possa se explicar pelo fato de que o debate parlamentar em torno das questões de gênero no Brasil está mais avançado do que aquele atinente à questão racial. Conforme Campos e Monteiro (2020):

é patente a marginalidade da questão racial no Legislativo. Isso implica não apenas as dificuldades em institucionalizar politicamente essa pauta, mas também a preponderância de enquadramentos desracializantes no debate de projetos de lei com implicações e consequências específicas para grupos racializados. Portanto, além de observar a marginalidade das proposições diretamente relacionadas à raça, é preciso considerar como se dão os debates parlamentares em torno de questões ligadas à população negra (CAMPOS; MONTEIRO, 2020, p. 134)

A citação se refere à produção de *projetos de lei* e mostra que a ausência de uma atuação organizada dos parlamentares afeta não apenas as indicações, mas outros tipos de proposição legislativa. É razoável supor que a não-existência de uma conexão articulada dos deputados negros entre si, e destes com os segmentos sociais racializados, impede a institucionalização da representação racial no país - resultando na baixa frequência de indicações mostrada na tabela 6.

Mas, a despeito da baixa produção, alguns comentários podem ser feitos acerca das preocupações e estratégias dos parlamentares no enfrentamento das questões raciais por meio das indicações. O quadro 1 apresenta dados sobre o conteúdo e a autoria das nove indicações de temática racial apresentadas no período. Três delas - as dos deputados Veneziano Vital do Rego (PMDB), Lídice da

Mata (PSB) e Arnaldo Faria de Sá (PTB) - não dizem respeito exclusivamente a negros, mas a minorias subrepresentadas, que incluem quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência.

Quadro 1 - Indicações sobre temática negra por autoria e raça-cor

Deputado(a)	Raça/cor	Código e Ementa
Veneziano Vital do Rêgo (PMDB)	Branca	INC 657/2015 - Sugere que se proceda a ampliação do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) e o cumprimento das estratégias 12.5 e 12.13 do Plano Nacional de Educação (PNE). [Educação e assistência para quilombolas, indígenas e pessoas com deficiência]
Ossesio Silva (REPUBLICANOS)	Negra	INC 1469/2019 - Sugere o envio de Indicação ao Poder Executivo, para que o Ministério da Cidadania amplie campanhas de Combate ao Racismo nos estádios e clubes de futebol de todo o país.
Shéridan (PSDB)	Branca	INC 642/2015 - Requer o envio de indicação ao Poder Executivo, relativa à adoção de crianças com mais de três anos, meninos, gêmeos e negros.
João Daniel (PT)	Branca	INC 101/2015 - Sugere ao Ministro de Estado da Educação a implantação da Universidade Federal Quilombola de Sergipe.
João Daniel (PT)	Branca	INC 91/2015 - Sugere ao Ministro de Estado da Educação a implantação de uma extensão da Universidade Federal de Sergipe, criando um campus em território quilombola do Estado de Sergipe.
João Daniel (PT)	Branca	INC 3362/2017 - Sugere a construção de quadra poliesportiva na Colégio Estadual Quilombola 27 de Maio na comunidade Quilombola Mocambo no município de Porto da Folha/SE.
Lídice Da Mata (PSB)	Parda	INC 1481/2022 - Sugere a adoção de providências com vistas a aprimorar o mercado de cosméticos e adequá-lo ao perfil étnico-racial dos consumidores brasileiros.
Arnaldo Faria De Sá (PTB)	Branca	INC 2662/2016 - Sugere a realização de discussões intersetoriais sobre a temática "pessoas negras e indígenas com deficiência".
Rosana Valle (PSB)	Branca	INC 424/2020 - Requer o envio de Indicação ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos sugerindo a inclusão das comunidades indígenas e quilombolas do Vale do Ribeira e Litoral Paulista, no programa do Governo Federal que investirá R\$ 4,7 bilhões no envio de mantimentos e ajuda, neste momento em que estas populações tradicionais enfrentam dificuldades para sobreviver por conta da pandemia do novo coronavírus.

Fonte: elaboração própria, com base em dados da Câmara dos Deputados, 2023.

Em termos da abrangência dos impactos esperados, quatro das nove indicações se voltaram ao interesse de negros restritos a localidades, e foram apresentadas por deputados brancos: três do deputado João Daniel (PT) e uma da deputada Rosana Valle (PSB). Quatro são setoriais, em defesa do interesse de segmentos racializados: *pessoas negras*, no caso da indicação apresentada pela deputada parda Lídice da Mata (PSB); *crianças negras*, indicação da deputada branca Shéridan (PSDB); *pessoas negras e indígenas com deficiência*, indicações dos deputados Arnaldo Faria de Sá (PTB) e Veneziano Vital do Rego (PMDB),

ambos brancos. A única proposição que visa a sociedade nacional é a do deputado preto Osséssio Silva (REPUBLICANOS), *contra o racismo nos estádios de futebol no país*.

O número de indicações de cunho racial é exíguo frente ao total, mas permite algumas especulações. Uma é relacionada à pluralidade das questões que elas podem abordar: combate ao racismo, cuidado com a saúde, inclusão, educação e proteção social dos negros. Isso indica que, tal qual os projetos de lei, as indicações podem ser mobilizadas para a proposição de políticas atinentes aos mais variados interesses, por isso supreende o fato de elas terem sido tão pouco utilizadas pelos negros em prol dos negros. Outra questão diz respeito à variedade de estratégias que os deputados podem adotar para representar ou "agir por" suas bases: a *distribuição* de recursos para localidades, como no caso dos quilombolas representados pelo deputado João Daniel (PT), ou a *regulação* de atividades de segmentos sociais ou mesmo da sociedade nacional, como no combate ao racismo no futebol, proposto pelo deputado Osséssio Silva (REPUBLICANOS).

Uma terceira questão é a aparente relação entre partidos de esquerda e a defesa de interesses de minorias excluídas. Cinco das nove indicações foram apresentadas por partidos desse bloco (PT, PSB), duas por partidos de centro (PMDB, PSDB) e duas por partidos de direita (PTB, REPUBLICANOS). Obviamente não é possível fazer inferências com base em tão poucos casos, mas importa observar que os dados convergem com a literatura, segundo a qual partidos de esquerda ou progressistas são mais afeitos à representação inclusiva (CHANEY, 2006; CELIS, 2008; HOHMANN, 2020). Isso significa que esses partidos são mais propícios ao surgimento de atores e atos críticos, que em contextos favoráveis podem ampliar a representação de interesses minoritários mesmo quando uma massa crítica não é alcançada.

Do total de deputados negros na 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados, 34,3% era de esquerda; na 56ª, o percentual foi de 29,6%. O centro foi o menos representado por deputados do segmento, com 21,2% e 22,5%, respectivamente. A maior parte do *segmento negro* presente nas duas legislaturas foi composta por deputados pretos ou pardos de direita: 44,5% e 47,9% - quase metade da bancada. Se os deputados direitistas, mesmo os negros, são menos mobilizados para a implementação de pautas progressistas, explica-se ao menos em parte o baixo

volume de indicações voltadas aos interesses desse segmento. Aparentemente, não foi apenas por falta de uma massa crítica que a produção voltada ao enfrentamento das questões de interesse racial foi tão baixa, mas possivelmente pela ausência de representantes mais empenhados na luta em favor dos negros. Tais representantes tenderiam a surgir com mais frequência em partidos situados à esquerda do espectro ideológico, e essa probabilidade deve aumentar na medida em que aumente o tamanho da bancada. Por esse aspecto, o argumento da massa crítica faz sentido.

Mas o cenário mostrado pelas indicações pode não corresponder ao uso que os deputados fazem de outros instrumentos legislativos, como os projetos de lei, os relatórios de comissões, as emendas ou os discursos parlamentares. As indicações são apenas *um* instrumento para a representação substantiva dos interesses de grupos sociais. Estudos voltados ao uso de outras ferramentas podem mostrar uma realidade diferente. No caso dos projetos de lei, por exemplo - ao contrário das indicações, que não precisam ser votadas -, importam muito as redes de apoio que se formam para defender e *aprovar* as proposições, de modo que o contingente de representantes da bancada faz diferença. Enfim, é possível que, na apresentação de projetos de lei, as relações intra e extra-parlamento fundadas nos interesses de raça pesem muito, e tais relações podem favorecer a manifestação de *atores críticos*, que defendem os interesses dos negros ainda que uma *massa crítica* esteja ausente do cenário. Isso não foi o percebido na pesquisa aqui apresentada, de modo que são necessários estudos com novos enfoques, para se avaliar os efeitos substantivos da representação descritiva de negros de forma mais produtiva e iluminadora.

Considerações finais

A pesquisa visou analisar a produção legislativa de parlamentares negros na Câmara dos Deputados nas legislaturas 55^a e 56^a, com vistas a verificar os efeitos da representação descritiva de negros no padrão da produção legislativa. Como indicador da produção foram consideradas as *indicações*. Embora elas não tenham poder imperativo dos projetos de lei, são ferramentas estratégicas com as quais os parlamentares podem sugerir ou recomendar aos órgãos do poder público medidas a serem tomadas em atendimento às demandas e preferências de suas bases sociais.

A análise dos dados empíricos aqui apresentada se fundamentou em conceitos-chave discutidos na literatura sobre representação parlamentar de minorias em sistemas representativos. A baixa representação de certos grupos - como mulheres e negros - trouxe ao debate os conceitos de representação descritiva e substantiva discutidos por Hanna Pitkin em seu seminal *The Concept of Representation* (1972). Esta obra estimulou a proliferação de pesquisas teóricas e empíricas acerca das conexões entre as duas formas de representação, e resultou - particularmente entre autoras feministas - na defesa empenhada da ampliação da representação política de mulheres e minorias racializadas.

O argumento geral é que a inclusão de minorias nas arenas representativas tem efeitos mensuráveis na qualidade da representação política. Em outros termos, argumenta-se que a representação descritiva é importante não apenas por ser justa, mas por que tem implicações na substância da representação, introduzindo nas arenas decisórias interesses que de outra forma não se fariam representar. A representação descritiva teria, assim, consequências diretas na representação substantiva. O argumento foi testado em muitos trabalhos que avaliam a substância da representação e de que maneira ela se relaciona com atuação de representantes descritivos. Este artigo se inclui nessa corrente, ao considerar a inclusão dos negros na Câmara dos Deputados e seus efeitos na qualidade da representação.

Para além do que normalmente se faz - avaliar os consequências da presença sobre o *conteúdo* das decisões parlamentares -, aqui também foram considerados *aspectos formais* da produção de indicações. O objetivo do trabalho foi assim ampliado devido à escassez de estudos envolvendo a atuação parlamentar de representantes negros. Por isso, consideraram-se não apenas os efeitos da representação de negros no *teor* ou na *substância* das proposições, mas também na *forma* das decisões produzidas no período: por forma se entende a natureza das proposições apresentadas - se distributivas ou regulatórias - e a abrangência de seus impactos esperados - se pessoal, local, regional, setorial ou nacional.

Na literatura *mainstream* sobre produção legislativa, essas variáveis - natureza e abrangência - são centrais. Argumenta-se que o comportamento dos representantes é diretamente afetado pelos arranjos institucionais do sistema político, e por isso eles atuam constantemente preocupados com os efeitos de suas decisões nas suas chances de reeleição. As normas formais do sistema eleitoral -

como o tipo de lista - seriam as instituições mais influentes, e em várias democracias operam no sentido de estimular o estreitamento de laços entre representantes e representados. É o que se chama de conexão eleitoral.

No caso do Brasil, a lista é aberta e estimula tal conexão pela via do personalismo. Por isso, aqui os parlamentares estariam propensos a propor medidas mais fortemente eleitoreiras: de cunho distributivo e abrangência local. No entanto, esse personalismo não se revelaria na produção de leis, já que as normas centrífugas vigentes no âmbito eleitoral são contrapostas à centralização de poder nos líderes parlamentares e no Poder Executivo. Onde então se notariam tais efeitos? Poderia ser na produção de indicações, já que estas são “meras” sugestões ou manifestações de preferência: não carecem de aprovação, dispensam a conviência dos líderes e não estão sujeitas a vetos do executivo. A questão que se colocou foi: negros e brancos são igualmente afetados por estes incentivos eleitoreiros? A princípio, sim, já que a teoria da conexão eleitoral não prevê a interveniência da variável raça na busca do sucesso eleitoral. *Todos* os parlamentares seriam igualmente preocupados em se reeleger, de modo que tanto os deputados negros quanto os brancos estariam propensos à produção de medidas de cunho paroquial. Essa expectativa, no entanto, não foi confirmada pela pesquisa.

Surpreendentemente, os deputados negros se mostraram muito menos distributivistas: apenas 20% das indicações que apresentaram foram tipicamente clientelistas (distributivas de impacto local), frente a 58,1% dos brancos. Uma explicação possível para pelo menos parte dessa diferença pode ser o fato de que, em termos de conteúdo, as indicações apresentadas pelos brancos abordaram campos mais propícios a demandas paroquiais: como agricultura, a habitação e a infraestrutura. Essas áreas de políticas públicas muitas vezes estão relacionadas a medidas de impacto local, ao passo que as indicações apresentadas pelos deputados negros se voltam, no mais das vezes, para conteúdos relacionados à administração, economia e finanças, bem como justiça e segurança pública - que tendem a ser mais voltadas para setores sociais e menos para localidades. O achado, nesse caso, foi que - ao “agir por” seus representados ou ao buscá-los representar substantivamente - os negros não propõem a *distribuição* benefícios para localidades, mas para setores. Eles também se voltam, muitas vezes, para as demandas por *regulação* setorial.

A preferência dos negros por campos temáticos diversos aos dos brancos pode expressar uma conexão entre representação descritiva e substantiva. Contudo, nesse caso, a substância não tem a ver com interesses específicos dos negros *enquanto negros*, mas a interesses gerais que os deputados se empenham mais em atender em decorrência de outros atributos, relacionados à profissão, formação acadêmica ou outras qualidades adquiridas ao longo da vida - a pesquisa não contou com dados biográficos dos deputados para testar esse argumento.

Considerando a produção em termos da representação, pelos deputados negros, de temas do interesse *específico* dos negros, os resultados surpreenderam negativamente: apenas nove das 11.551 indicações tiveram essa característica, sendo sete de autoria de deputados brancos e apenas duas de deputados negros. De acordo com a literatura, esse reduzido desempenho pode ser explicado, ao menos em parte, pelo baixo número de deputados negros nas legislaturas, onde a bancada negra contou com cerca de 20% das cadeiras. Isso significa que não se atingiu o patamar crítico de 30% correspondente a uma massa crítica, nem estiveram presentes indivíduos-chave que pudessem estimular os representantes a formarem redes de apoio às questões raciais e a atuarem em defesa de interesses de segmentos negros da sociedade.

A despeito do baixíssimo volume de indicações de teor racial, são possíveis algumas considerações esclarecedoras. Em primeiro lugar, vale destacar as possibilidades estratégicas para seu uso, já que elas permitem aos deputados representar os interesses dos negros - tanto com relação à distribuição localista de recursos, como a solicitação de instalação de universidades quilombolas, quanto com relação à regulação da vida social, como o combate ao racismo em estádios de futebol. Com relação à abrangência de seus impactos esperados, as indicações permitem contemplar tanto interesses locais, quanto regionais, setoriais ou mesmo nacionais. Isso significa que, com as indicações, os deputados podem atuar de forma distributivista visando localidades - e o fazem -, mas também podem representar segmentos não territorializados da sociedade, como é o caso dos interesses dos negros, que no mais das vezes são territorialmente dispersos. Conclui-se que o reduzido número de indicações voltadas exclusivamente a pretos e pardos não se deve a uma deficiência do instrumento legislativo, mas à ausência de parlamentares suficientemente engajados no enfrentamento das questões raciais

por essa via - o que talvez se deva à ausência de uma massa crítica na Câmara dos Deputados.

Por fim, vale comentar que cinco das nove indicações voltadas aos interesses dos negros - algumas das quais abrangendo também indígenas e pessoas com deficiência - foram apresentadas por deputados de esquerda. Embora a quantidade seja insuficiente para inferências sobre um eventual padrão, o fato corresponde ao constatado na literatura: partidos de esquerda e progressistas tendem mais à representação inclusiva de minorias oprimidas. Deu-se, contudo, que, no período em foco, quase 50% da bancada negra era de direita - que costuma ser conservadora - e apenas 34% de esquerda. No cômputo geral das cadeiras, a esquerda negra esteve bastante reduzida no período em foco. O fato é que o contingente dos deputados negros progressistas não se mostrou suficiente para estimular a representação descritiva dos cidadãos negros pela via das indicações. A questão é verificar se um eventual aumento na bancada negra de esquerda, no futuro, terá implicação condizente com o que se espera de uma massa crítica no parlamento: o incremento da representação de minorias, seja por via das indicações, seja por meio de outros instrumentos legislativos, como os projetos de lei ordinária.

Referências bibliográficas

AMORIN NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa no Congresso: entre a Paróquia e a Nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.) **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

BIRD, Karen. **The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research**. Working Paper presented for the Academy of Migration Studies in Denmark (AMID), 2003.

CAMPOS, Luiz Augusto. Quando raça não é igual a gênero: teorias feministas e a sub-representação dos negros na política brasileira. In: Luis Felipe Miguel; Flávia Biroli; Danusa Marques; Carlos Machado. (Org.). **A Democracia Face às Desigualdades**. São Paulo: Alameda Editorial, 2015, p. 180-204.

CAMPOS, Luiz Augusto, MONTEIRO, Ana Júlia França. Raça e Ação Legislativa. In: CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos. **Raça e eleições no Brasil**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2020.

CELIS, Karen. **Substantive Representation of Women (and improving it)**. What is and should it be about? Annual meeting of the American Political Science Association, 2008

CELIS, Karen, CHILDS, Sarah, KANTOLA, Johanna; KROOK, Mona Lena. Rethinking women's substantive representation. **Representation**, v. 44, n. 2, p. 99-110, 2008.

CHANEY, Paul. Critical Mass, deliberation and the substantive representation of women: evidence from the UK's devolution programme. **Political Studies**, v. 54, p. 691–714, 2006.

CHILDS, Sarah; KROOK, Mona Lena. Critical Mass Theory and Women's Political Representation. **Political studies**, v. 56, p. 725-736, 2008.

D'ÁVILA FILHO, Paulo M.; LIMA, Paulo C. G. de Cerqueira; JORGE, Vladimyr Lombardo. **Produção legislativa e intermediação de interesses: uma análise das Indicações na Câmara Municipal do Rio de Janeiro**. Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2011.

DAHLERUP, Drude. 1988. "From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics." **Scandinavian Political Studies**, v. 11, n. 4, p. 275-297.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 1999.

HOHMANN, Daniel. When Do Men Represent Women's Interests in Parliament? How the Presence of Women in Parliament Affects the Legislative Behavior of Male Politicians. **Swiss Political Science Review**, v. 26, n. 1, p. 31-50, 2020.

KANTER, Rosabeth M. 1977. Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. **American Journal of Sociology**, v. 82, n. 5, p. 965-990.

LOWI, T. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACKAY, Fiona. Gender and Political Representation in the UK: The State of the 'Discipline'. **British Journal of Politics and International Relations (BJPIR)**, v. 6, p. 99-120, 2004.

MANSBRIDGE, Jane. Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "Yes". **The journal of politics**, v. 61, No. 3, 1999, pp. 628-657

MAYHEW, David . **Congress: The Electoral Connection**. Yale: Yale University Press, 1974.

MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. 1, p. 201 a 221, 2009.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 4, 2006, pp. 689-720.

PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, 2001, p. 268-290.

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

SANSONE, Livio, **Blackness without ethnicity: constructing race in Brazil**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

SANTOS, Fabiano. **Teoria das decisões legislativas: os microfundamentos do clientelismo político no Brasil**. (Tese, Doutorado em Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994.

SWAIN, Carol M. **Black faces, black interests**: the representation Of african americans in congress.. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1993.

SAWER, Marian. What makes the substantive representation of women possible in a Westminster parliament? The story of RU486 in Australia. **International Political Science Review**, v. 33, n. 3, p. 320-335, 2012.

SCHEIDWEILER, Gerson; OLIVEIRA, Ana Cláudia Sousa; SOUSA, Janara Kalline Leal Lopes de. Mulheres Parlamentares e Representação Substantiva no Brasil. **Revista Estudos Feministas**, v. 31, n. 1, 2023, p. 01-15.

TATE, Katherine. Há mais The Political Representation of Blacks. **Legislative Studies Quarterly**, v. 26, n. 4, 2001, p. 623-638

WILLIAMS, Melissa S. 1998. **Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of liberal Representation**. Princeton: Princeton University Press.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e Minorias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p. 139-190, 2006.