


Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos



Qual o papel do representante?

Quem é representado pelos conselheiros?

**Que mecanismos podem contribuir para
garantir e fortalecer a legitimidade
desta representação?**



CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE
E PLANEJAMENTO-CEBRAP



CENTRE FOR THE
FUTURE STATE



Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos

Monika Dowbor • Peter Houtzager • Lizandra Serafim

São Paulo • dezembro • 2008

Esta publicação é o produto do projeto “Translating Research Findings into Policy Inputs: A Proposal to Pilot Dissemination of State DRC Research Findings to Policy Actors in Brazil”

Coordenação do Projeto

Institute of Development Studies (IDS) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

Grupo Executivo

Monika Dowbor e Peter P. Houtzager (coordenação), Júlia Moretto Amâncio e Lizandra Serafim

Conselho Editorial do Material

Adrian Gurza Lavalle, Fernanda de Andrade Santos, Graziela Castello, Inácio da Silva, Maria das Graças de Jesus Xavier Vieira (Empreendedora Social-Ashoka e União dos Movimentos de Moradia-UMM), William Lisboa (Coordenação do Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo)

Revisão

Marcel Vieira Barreto Silva

Projeto Gráfico

Mateus SUBVERSO

Para obter informações e a versão digitalizada deste material, escreva para representacao@cebrap.org.br

Dowbor, Monika.

Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos / Monika Dowbor, Peter Houtzager, Lizandra Serafim. – São Paulo : CEBRAP : IDS, 2008.

48p.

1. Governo representativo e representação. 2. Participação política. 3. Participação social. 4. Sociedade civil. I. Houtzager, Peter. II. Serafim, Lizandra. III. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. IV. Institute for Development Studies. V. Título.

CDU 328

Agradecimentos



Agradecemos ao Institute of Development Studies pelo suporte financeiro, sem o qual não teríamos a oportunidade de trazer ao público este material e de estabelecer rica discussão com atores da sociedade civil que estão enfrentando os desafios da representação em espaços participativos.

Agradecemos ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, que ofereceu suporte à execução deste projeto, especialmente ao professor Adrian Gurza Lavalle e a Graziela Castello, pesquisadores dos projetos de pesquisa nos quais se baseou este material, que sempre estiveram disponíveis para nos ajudar na elaboração do texto.

Agradecemos aos integrantes do Conselho Editorial pela leitura cuidadosa e detalhista, e pelas ricas contribuições que deram à forma e ao conteúdo da publicação. Aos integrantes do curso piloto sobre o tema, realizado em 07 de novembro de 2008 no Cebrap, pela disposição em nos ajudar a repensar nossa metodologia e formas de apresentar o conteúdo.

Os autores deste material assumem total responsabilidade pelos possíveis erros presentes no texto.

Sumário

Introdução – Convite à leitura	5
Informações úteis sobre a apostila	7
Quais são os objetivos deste material?	7
Quais perguntas esta apostila objetiva responder?	7
Em qual fonte de informações foi baseado este material?	8
Como é organizada a apostila?	8
Parte 1 • Representação: conceito, atores e relações	10
Ser representante e representar, de que se trata?	11
Da participação à representação	12
Formas de autorização de representantes	13
Em nome de quem se fala?	14
O representante é refém dos representados?	17
Parte 2 • Desafios da representação	19
Desafio da Representação Assumida	19
Desafio da Desigualdade Associativa	34
Parte 3 • Algumas lições de experiências concretas	36
Recapitulando	42
Bibliografia	46

Vivemos hoje no Brasil a **pluralização dos espaços de participação da comunidade na gestão das políticas públicas**. Embora sua incidência nas políticas varie de um espaço para outro, já que seu caráter vai de consultivo até deliberativo, todos eles almejam incidir na qualidade dos serviços públicos, de modo a aperfeiçoá-los.

Não se trata de uma tendência setorial ou marginal: se somarmos todos os conselhos no Brasil, chegaremos ao número de 18 mil, com mais de 100 mil conselheiros, o que supera o número de vereadores em todos os municípios. Ou seja, temos dezenas de milhares de conselheiros pelo Brasil afora, atuando em nome de comunidades, grupos e organizações. Isto é, **atuando como representantes**.

Dois pesquisas desenvolvidas em São Paulo, pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), Institute of Development Studies (IDS) e Instituto Pólis, entre 2001 a 2006, sobre a representação das organizações civis trazem achados instigantes a respeito deste tema. Ajudam a entender o que vem a ser a representação e mostram como a representação da sociedade civil se diferencia daquela exercida pelos representantes políticos eleitos.

Este material apresenta resultados das pesquisas de forma didática, discutindo os desafios de representação enfrentados por representantes da sociedade civil. Será que os mais de 100 mil conselheiros são efetivamente representativos? Esta é uma questão importante, porque a **falta de representatividade pode deslegitimar os espaços de participação** da sociedade. A falta de procedimentos e regras amplamente compartilhados para

a **autorização** dos representantes e seu **controle** pelos representados nos indica uma tarefa a ser realizada ainda, antes que outros tentem definir isso por nós.

A relevância do tema se justifica na medida em que os espaços de participação foram criados para que segmentos sub-representados nos Poderes Executivo e Legislativo tivessem canais de acesso ao poder, levando consigo suas demandas e visões de mundo. Se os representantes falham em levar os anseios da população, eles contribuem para que estes espaços fiquem desacreditados e deixem de ser uma alternativa aos mecanismos tradicionais de representação.

Estamos vivendo uma crise do sistema político, que se reflete também na representação nos espaços participativos, segundo organizações da sociedade civil e pesquisadores das ciências sociais. Este reflexo nos espaços de democracia participativa se dá na medida em que **a legitimidade dos representantes da sociedade civil vem sendo questionada** tanto por atores do governo quanto pelas próprias organizações representadas. Compreendemos que esta crise se dá, em boa medida, pela falta de clareza do que é representar neste contexto específico, o que dificulta a criação de mecanismos de controle dos representantes para tornar mais legítima esta representação.





INFORMAÇÕES ÚTEIS SOBRE A APOSTILA

Quais são os objetivos deste material?

Considerando a importância do exercício cotidiano da representação em suas diversas formas entre numerosos representantes de organizações da sociedade civil espalhados por todo o país, o presente material tem como objetivos:

1. Compartilhar conhecimentos e fornecer instrumentos para auxiliar a sociedade civil no exercício da representação em conselhos e outros espaços de participação;
2. Traduzir conhecimentos produzidos em pesquisas acadêmicas em um material acessível, tanto na linguagem como no formato, para possibilitar sua apropriação pelos atores sociais e estatais interessados nas questões de representação da sociedade civil.

Quais perguntas esta apostila objetiva responder?

As organizações civis agem como representantes de seus públicos? Quem elas representam? Qual o papel do representante?

Como se tornam representantes? E quem os controla?

Como fortalecer a legitimidade desta representação? Que mecanismos podem ser acionados para tanto?

Em qual fonte de informações foi baseado este material?

O presente material apresenta resultados e problematizações originárias de pesquisas realizadas nos últimos 7 anos em três metrópoles: São Paulo, Cidade de México e Delhi. A primeira delas, intitulada “Associativismo e Representação Popular: Comparações entre a América Latina e a Índia”, foi desenvolvida pela parceria do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e Institute of Development Studies (IDS). A segunda, denominada “Formas de Representação nos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas”, foi realizada por CEBRAP, IDS e Instituto Pólis. Especificamente, os achados dessas pesquisas a respeito das práticas de representação exercidas por organizações civis foram explorados em uma série de artigos que constituem a fonte desta apostila e cujo acesso é público (ver bibliografia).

Tais pesquisas fornecem um panorama geral de como tem sido construída a representação de lideranças da sociedade civil em espaços como conselhos gestores de políticas públicas. A iniciativa de produção do presente material parte da avaliação de que os conhecimentos produzidos sobre o tema da representação pelas pesquisas acima referidas possuem um grande potencial de servir como ferramenta para o exercício concreto da representação em espaços participativos de maneira mais efetiva e legítima e para **aprimorar o exercício da representação** entre conselheiros e conselheiras em todo o país.

Como é organizada a apostila?

Para atingir estes objetivos, o material se divide em três partes. **A primeira** discute o que significa representar nestes novos espaços de participação e o papel de representantes da sociedade civil. **A segunda** apresenta os argumentos usados pelas lideranças para justificar o exercício de representação e os desafios em termos da legitimidade e representatividade. **A terceira** propõe uma discussão sobre possíveis mecanismos que assegurem a autorização e o controle dos representantes, tornando-os mais representativos de seu segmento e legítimos perante os espaços de representação.

Ao longo do material, o leitor encontrará duas diferentes seções: a) **textos** que apresentam a discussão proposta com base nas pesquisas que servem como

sua referência; b) **exercícios** para refletir e debater. Organizado desta maneira, o material propicia tanto o uso individual, por interessados no tema, quanto o uso em grupos de formação, ao propor questões para reflexão e debate.

É importante ressaltar que as questões apresentadas no material não se esgotam aqui, ou seja, ele apenas traz questões, propõe debates e sugere formas de enfrentar os desafios desta nova representação, mas não responde em absoluto a estes desafios. Seu aproveitamento dependerá muito da **ampliação do debate** sobre o tema entre as organizações da sociedade civil, que **construirão coletivamente as respostas** para os desafios atuais em um processo que estará sempre em construção e aprimoramento. Portanto, seu uso pode ser combinado com outros materiais, aplicado com metodologias distintas, a critério do educador ou grupo a utilizá-lo. O verdadeiro construtor deste conhecimento é você: leitor, conselheiro, representante, representado.

Boa leitura!





REPRESENTAÇÃO: CONCEITO, ATORES E RELAÇÕES

Quando ouvimos falar em “representação” e “representantes”, estamos acostumados logo a pensar nos políticos eleitos - vereadores, prefeitos, deputados, governadores e o presidente. Aqui, estamos falando de outra forma de representação: **representantes que falam em nome de um segmento ou organização**, tais como conselheiros de políticas públicas que representam usuários ou movimentos populares, e também representantes necessários em momentos de negociação menos formais. Diferentemente do que acontece com representantes políticos tradicionais, nestes novos espaços de representação, os representantes da sociedade civil podem ser escolhidos de diversas maneiras, não só por meio de eleições.

Muitos representantes e integrantes de organizações civis se perguntam: Os representantes de nossas organizações agem como representantes? Quem eles representam? Como se tornam representantes? Qual o papel do representante? Quem ele deve representar? Como ele deve agir? A resposta a estas perguntas não é simples nem única. Há várias formas de exercer este papel de representante, a depender do contexto, das características do movimento, organização ou segmento a ser representado.

Para buscar as respostas possíveis a estas perguntas, propomos aqui uma reflexão e discussão acerca de algumas questões sobre a **tarefa de representar em espaços participativos**. Quanto mais debatidas e aprofundadas estas questões em atividades formativas, maior será a capacidade dos representantes

de exercer seu papel com qualidade e, por outro lado, maior será o apoio dado pelos movimentos, segmentos e organizações aos seus representantes. A compreensão do papel dos representantes e de como fazer para qualificar sua intervenção contribuirá para o fortalecimento dos espaços participativos e para a garantia de direitos.

1. Ser representante e representar, de que se trata?

Representar significa “fazer as vezes do outro” ou “estar no lugar do outro” em um determinado momento ou espaço. Quando alguém se apresenta como representante do bairro ou do movimento, esperamos que ele ou ela vá defender os interesses do bairro ou do movimento em um debate, já que não é possível, muitas vezes, que todas as pessoas do bairro ou do movimento estejam presentes ou se manifestem em um debate. É por isso que existem representantes: para falar em nome de outras pessoas que por algum motivo não poderão apresentar suas demandas e interesses e por isso delegam esta tarefa a uma pessoa. Mas, como uma pessoa se torna representante de alguém?

Vamos tomar como exemplo uma forma de representação muito conhecida em nosso sistema democrático: os vereadores, que compõem o Poder Legislativo Municipal. Eles se tornam vereadores porque, em primeiro lugar, se candidatam. Ou seja, porque se sentem preparados e dispostos a ocupar aquele cargo e representar a população na Câmara Municipal. O mecanismo através do qual eles se tornam vereadores é a eleição na base do voto universal. A eleição é o mecanismo para **autorizar** o candidato a falar em nome da população que o elege.

Como representante, o vereador tem que saber responder aos anseios de seus eleitores e representar suas demandas junto à Câmara. A eleição, além de ser o ponto de partida do exercício da representação pelos vereadores, é também o meio pelo qual os representados (eleitores) vão manifestar sua satisfação ou não com o vereador que elegeram anteriormente: caso a avaliação seja positiva, o vereador pode garantir sua reeleição; caso negativa, os eleitores não o escolhem de novo. Neste sentido, o voto nas democracias representativas é um **mecanismo de controle** das atividades dos representantes políticos, que pode ser associado a outras formas de monitoramento e avaliação no decorrer do mandato, para garantir a boa representação.

Este exemplo dos vereadores é o tipo de representação que caracteriza a democracia representativa. Parece bem claro para qualquer cidadão o papel do vereador como representante.

2. Da participação à representação

Quando pensamos nos diversos instrumentos e espaços de participação cidadã criados a partir da Constituição Federal de 1988, sabemos que eles se organizam de maneira bastante diferente dos espaços de representação tradicionais. Por outro lado, não é pelo fato de estes espaços serem participativos, ou seja, terem como fundamento a participação da sociedade de maneira ampla na definição e execução das políticas públicas, que em seus mecanismos não seja necessária **a representação de segmentos por indivíduos**.

Estamos nos referindo a espaços que vão desde os mais institucionalizados, como os Conselhos de Políticas Públicas, que existem em nível municipal, estadual e federal em todo o país, até espaços menos formais, como mesas de negociação que reúnem prefeitura e sociedade para resolver uma questão que afeta um bairro em determinado momento.

Apesar de ser desejável e constituir um dos principais fundamentos da democracia participativa, **a participação direta de todos os cidadãos nem sempre é possível**, por duas razões principais: **questão de escala e de tempo**. A questão de **escala** diz respeito ao tamanho da população, ou seja, é quase impossível, mesmo em uma cidade pequena, reunir todos os seus moradores em um mesmo local e ao mesmo tempo para decidir uma questão. E, mesmo reunindo todos em um lugar com espaço suficiente, não seria possível ouvir a opinião de cada um e promover um debate.

Temos, então, a segunda razão que impossibilita a participação direta de todos os cidadãos sempre – **o tempo**. Muitas decisões devem ser tomadas rapidamente, mas isso não significa que as decisões serão tomadas pelo governo sem que possa ouvir as organizações e a população em geral. É assim que se constituem os representantes na democracia participativa: na impossibilidade de todos os cidadãos se colocarem pessoalmente nos espaços de discussão e deliberação pública, eles escolhem alguém para representá-los.

3. Formas de autorização de representantes

Neste caso, nos espaços da democracia participativa, diferentemente da democracia representativa tradicional, os **representantes podem ser escolhidos de maneiras diferentes e variadas**. Assim, a escolha de um conselheiro da sociedade civil para participar em conselhos gestores ou de um delegado para uma conferência não é necessariamente feita através de candidatura e eleição. Pode ser feita através da indicação, por exemplo. Ou seja, o caminho de escolha mais conhecido e legítimo – o das eleições – não é o único utilizado para **autorizar** a representação das organizações civis.

Autorização: “ato em que alguém concede permissão ou consentimento a um terceiro para falar e agir em seu nome”

Quando alguém diz que está falando em nome de uma organização ou segmento, esta pessoa não necessariamente foi autorizada pela organização ou segmento para fazê-lo, mas por algum motivo ela se sente apta a e responsável por representar aquele grupo. Ela se torna representante deste grupo quando fala em nome dele em um espaço de negociação, discussão ou deliberação pública e é reconhecida pelos demais presentes como representante deste grupo.

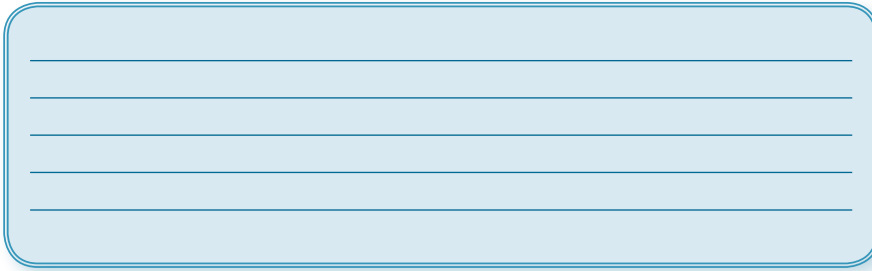


Para pensar e discutir:

Em sua organização, quando é preciso escolher uma pessoa para ir a uma reunião na prefeitura ou na Câmara, por exemplo, como é feita a escolha? As pessoas se candidatam? São indicadas? Como?

Liste as formas e os critérios de escolha que você já conheceu ou ouviu falar:





No exercício acima, você deve ter percebido que existem diversas formas de autorização de representantes utilizadas entre grupos e organizações. Em alguns casos, é possível que os representantes sejam eleitos, tal como no modelo da democracia representativa, e do exemplo dos vereadores, que citamos acima. Em outros, a pessoa é escolhida porque as pessoas pensam que ela é a mais adequada para representá-los, seja porque sabe atuar em nome do grupo ou porque sabe negociar, sabe os problemas do grupo. Ou então porque é parte daquele grupo, por exemplo. Ou é filiada à organização. Há casos em que estas formas de autorização são combinadas, gerando uma diversidade de formas de escolha inovadoras e muito distintas do modelo tradicional da democracia representativa. Estas novas formas trazem consigo novos desafios, que discutiremos a seguir. Por ora, **basta reconhecermos a existência destas distintas formas de autorização de representantes entre as organizações da sociedade civil.**

4. Em nome de quem se fala?

Muitas vezes não é tarefa fácil para o representante ter clareza da opinião do coletivo a quem representa. Não é pelo simples fato de ele conhecer melhor aquele segmento, ser parte dele, se identificar com ele e conviver com as pessoas que ele saberá **qual a melhor decisão** a se tomar para lidar com um tema. Além disso, há diferenças que existem no interior de cada segmento, que precisam ser conciliadas.



O representante tem suas próprias opiniões que nem sempre coincidem com a opinião do outro. Ele tem valores, visões de mundo e opiniões próprias. No entanto, quando ele se coloca no papel de falar em nome de outros, ele deve representar não sua opinião individual, mas a do coletivo. Para

isso, ele precisa desenvolver maneiras de se **informar** sobre as opiniões do coletivo que representa sobre o tema a ser debatido e decidido, e levar ao coletivo as informações sobre as discussões das quais participa, **prestando contas** sobre sua atuação. Em nossas pesquisas, pudemos observar que os representantes de organizações da sociedade civil buscam informações em variadas fontes, a depender da forma como se relacionam com redes de organizações, especialistas e o próprio grupo que representam.

Neste movimento de informação e prestação de contas, fica claro não apenas a responsabilidade do representante frente ao grupo de seus representados, mas também o movimento contrário: é **responsabilidade dos representados**, ou seja, do coletivo, **subsidiar** o representante com informações, opiniões e discussões realizadas naquele grupo, fórum, movimento etc., e **cobrá-lo** quanto à sua atuação. A qualidade da representação exercida depende não apenas do empenho do representante em prestar contas e buscar informações, mas também da capacidade do grupo em fornecer as informações de que ele necessita para representá-lo e exigir que ele preste contas de sua atuação. Trata-se, portanto, de uma via de mão dupla, onde representantes e representados têm responsabilidades na construção de uma representação de qualidade.



Para pensar e discutir:

Quando você representa sua organização em um conselho ou outro espaço de participação, que mecanismos você usa para informar os seus representados sobre sua atuação neste espaço?

Nesta ocasião, é aberto um espaço para que os representados discutam as questões que você traz?

De quanto em quanto tempo você tem a oportunidade de informar e dialogar com seus representados sobre sua atuação?

Em sua opinião, estes mecanismos e sua periodicidade são suficientes?





Você deve ter observado que existe uma variedade de pessoas, grupos e espaços que costumam ser consultados quando um representante precisa tomar uma decisão. Há também diversas formas de prestação de contas. É preciso, no entanto, distinguir dois públicos: um junto ao qual o representante busca informações, qualificação, opinião especializada etc., e outro, que abrange os representados em prol dos quais o representante atua, e para os quais o representante deve prestar contas de sua atuação. A **representatividade** do representante está diretamente relacionada à sua proximidade com o grupo representado. Por isso, são muito importantes espaços onde o representante possa apresentar informações sobre sua atuação, os problemas que enfrenta, as soluções que propõe e, por outro lado, que os representados possam entrar em contato com seu representante para esclarecerem questões, apresentarem seus pontos de vista e se informarem sobre o andamento das questões do movimento.

Quanto mais **eficientes** e **abrangentes** forem a **busca de informações** pelo representante junto ao grupo representado e a **prestação de contas** sobre sua atuação, maior a probabilidade de que a representação exercida esteja de acordo com os interesses do coletivo, isto é, seja mais representativa.

5. O representante é refém dos representados?

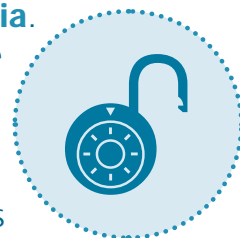
O papel do representante é **agir em benefício dos interesses dos representados**, mas isto não quer dizer que é necessário cair no particularismo. O representante deve defender os interesses do seu segmento sem deixar de reconhecer as necessidades e demandas de outros segmentos. A representação requer um **equilíbrio** entre os interesses representados, a capacidade de negociação no espaço onde a representação ocorre (conselho, por exemplo) e o bem maior (da cidade, região ou país). A verdadeira democracia reside no **reconhecimento de outros grupos**, suas necessidades e legitimidade como cidadãos.



Por exemplo, no caso do Orçamento Participativo, os conselheiros representam seu bairro ou região. Vamos imaginar que a demanda do bairro A é de que ali seja construída uma escola, e todos estão de acordo, discutiram isso na assembléia da comunidade. No entanto, no momento da negociação, o conselheiro do bairro A se depara com a situação do bairro B, onde uma enchente destruiu a única creche, e não há outras por perto, prejudicando a vida de muitas mães e pais. O conselheiro do bairro A compreende que o bairro B necessita muito mais da reconstrução da creche e, tendo em vista que os recursos do OP são escassos, decide abrir mão naquele ano da construção da escola em seu bairro, em benefício do bairro B. Negocia com a prefeitura para alocar os alunos que estão sem escola no bairro A em outras escolas nos bairros vizinhos, e deixa sua demanda para o ano seguinte. Este representante cumpriu bem seu papel?

É neste sentido que o representante precisa ter certo “jogo de cintura” no momento da negociação, pois ele poderá se deparar com situações não previstas, em que precisará negociar outras maneiras de contornar os problemas enfrentados por seu grupo, segmento ou região.

Este “ter jogo de cintura” é o que chamamos de **autonomia**. Representar uma demanda ou opinião de um grupo nem sempre é uma ação automática, pois as condições reais para concretizar um ideal podem ser bastante diferentes do desejado. Por este motivo, o representante precisa ter autonomia para poder se mover neste universo de possibilidades concretas recortadas pelas negociações e marcadas pelos contextos, que são os espaços de representação. Dada essa autonomia, existe o **risco** do representante se



distanciar de seu grupo e por isso ele precisa prestar contas de sua atuação, explicitar e justificar os motivos das decisões que tomou.

A representação é, portanto, uma relação de **confiança, controle, prestação de contas** e **autonomia** entre representantes e representados e, por se dar no âmbito da política, vai depender de uma correlação de forças e vontades políticas que se colocam em discussão e negociação nos espaços de debate e deliberação como os conselhos, por exemplo.





DESAFIOS DA REPRESENTAÇÃO

1. Desafio da representação assumida

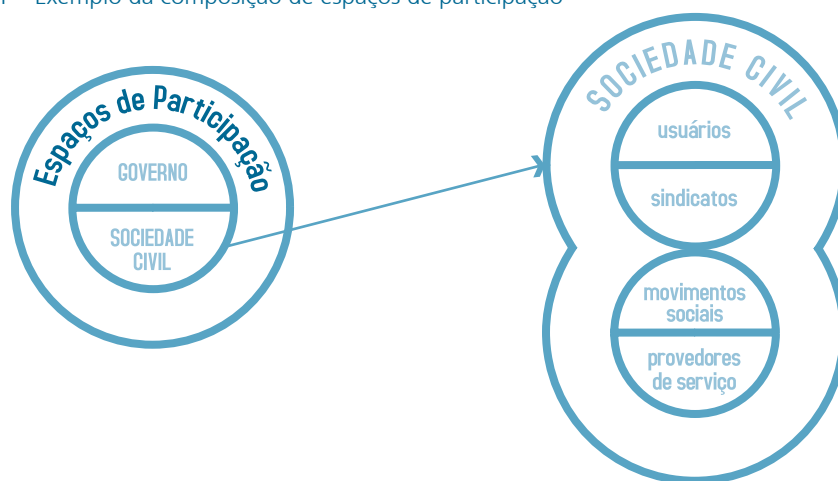
Antes de começar a responder às questões levantadas na seção anterior sobre as formas de representação das organizações civis, é importante ressaltar o pano de fundo que torna a questão de representação relevante: a **pluralização dos espaços da participação da comunidade na gestão das políticas públicas**. Embora sua incidência nas políticas varie de um espaço para outro, já que seu caráter vai de consultivo até deliberativo, todos eles almejam incidir na qualidade dos serviços públicos, de modo a aperfeiçoá-los.

Vejamos o exemplo do Estado de São Paulo. Só no nível estadual, há 23 Conselhos: 7 deliberativos e 16 consultivos/fiscalizadores e normativos, que atuam nas áreas mais diversas tais como educação, idoso, juventude, meio ambiente, assuntos indígenas, condição feminina, penitenciário, assuntos da pessoa com deficiência entre outros. Trata-se de um leque muito vasto de interesses e assuntos a serem tratados não mais tão somente pelos governos, mas incluindo as vozes da sociedade.

• As organizações civis e representação assumida

O desenho abaixo visualiza e sintetiza a introdução. Os espaços de participação – conselhos, conferências, comitês etc. – sempre são compostos por representantes do governo e da sociedade civil. Mas essa divisão não basta, porque sabemos que o universo da sociedade civil é, por sua vez, muito diversificado e habitado por diversos atores coletivos. Se os políticos eleitos se qualificam como nossos representantes, cabe perguntar se os atores da sociedade civil, que têm a possibilidade de participar da elaboração, implementação e controle de uma série de políticas públicas, também se dizem representantes dos segmentos a favor dos quais trabalham.

Figura 1 – Exemplo da composição de espaços de participação



A nossa pesquisa demonstrou que as **organizações civis se assumem como representantes dos segmentos com quem trabalham**, e as dimensões desse achado revelam que se trata de uma tendência ampla. **73%** das organizações civis entrevistadas na pesquisa realizada em São Paulo¹ se assumiram como representantes, fenômeno que denominamos **representação assumida**.

A representação não fica só no discurso, mas vai também para ação: 91% das organizações que

Representação assumida: as organizações civis se engajam em atividade de representação e se assumem como representantes, ainda que não existam formas claras e compartilhadas para sua autorização e não haja, na grande maioria, mecanismos de controle de sua atuação.

¹ A pesquisa "Associativismo e Representação Popular: Comparações entre a América Latina e a Índia", realizada em São Paulo em 2002, abrangeu uma amostra de 229 organizações civis engajadas no trabalho com segmentos mais pobres da população na cidade em São Paulo.

assumiram o papel de representantes exerciam uma ou mais práticas de representação, sendo que a maioria exercia mais de três atividades.

O fato de se assumirem como representantes e atuarem como tais coloca os seguintes questionamentos para avançarmos na discussão: Como são autorizados esses representantes? Como prestam contas de sua atuação e como são controlados pelos representados? Da leitura dos textos teóricos, sabemos que não existem modelos claros e sistemáticos da representação das organizações civis. Ou seja, não há um conjunto de procedimentos consensuais para a escolha e o controle dos representantes da sociedade civil usados por todas as organizações, como é o caso das eleições para o Poder Legislativo ou Executivo em todos os municípios e estados do Brasil. Essas faltas colocam desafios para a representação e representatividade das organizações civis nos espaços participativos.



Para pensar e discutir:

Por que a falta de modelos sistematizados de representação das organizações civis pode se tornar um problema?



A questão é polêmica, uma vez que a falta de representatividade pode deslegitimar os conselhos. Pode, por exemplo, enfraquecer seu papel na definição das políticas públicas frente aos outros espaços, ou pode resultar na elaboração de políticas que não contemplem as demandas dos setores que representam. A falta de procedimentos e regras amplamente compartilhados nos indica uma tarefa a ser realizada ainda pela sociedade civil, antes que outros tentem defini-la.

Para aquecer a discussão, respondam o exercício abaixo.



Para pensar e discutir:

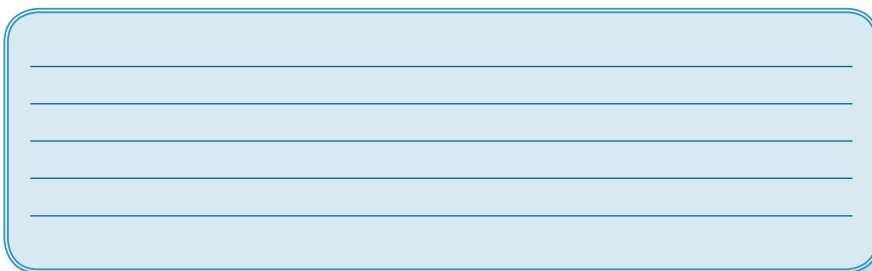
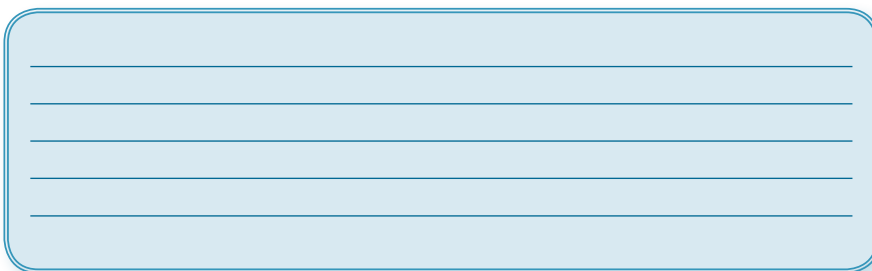
Nossa pesquisa conseguiu captar 6 tipos de argumentos por meio dos quais as organizações civis justificam seu papel de representantes. Associe cada tipo de argumento (alternativas de a a f) à frase que o explica melhor. Indique, de acordo com sua experiência, 3 desses argumentos que seriam os mais utilizados pelas organizações e os 3 menos utilizados.

- a) eleitoral
- b) filiação
- c) identidade
- d) serviços
- e) proximidade
- f) intermediação



- 1) "Porque somos eleitos para responder politicamente por essa população".
- 2) "Porque reivindicamos direito das crianças".
- 3) "Porque trabalhamos em parceria com essas pessoas".
- 4) "Porque somos parte do movimento por sermos filiados".
- 5) "Porque tentamos dar alguma estrutura às famílias – distribuição de leite, cestas básicas".
- 6) "Somos parte integrante, falamos porque somos" .

Guardem os resultados para comparar com as discussões apresentadas abaixo. Qual desses argumentos foi o mais inesperado? Qual foi mais difícil de associar? Entre os argumentos trabalhados acima, quais mais contribuem para o desempenho democrático da representação das organizações civis, isto é, quais garantem a real representação dos interesses dos representados?



A seguir, você conhecerá em detalhe cada um desses argumentos, seus potenciais e fraquezas no que diz respeito à representação dos interesses dos representados.

• **As organizações civis defendem sua representação, evocando seis diferentes argumentos de representação. Nem todos são compatíveis com os princípios da democracia.**

Diferentemente do sistema de escolha dos representantes políticos para os Poderes Legislativo e Executivo, que se apóia única e exclusivamente no sistema eleitoral, as organizações usaram **uma variedade de argumentos para legitimar seu papel de representantes**. Nem todos esses argumentos, como veremos adiante, oferecem garantias claras da representatividade, o que pode minar o esforço de inclusão que os espaços participativos como conselhos, por exemplo, almejam. Nossa preocupação adiante será de entender como são construídos os argumentos, de que forma os representantes são autorizados a desempenhar seu papel e quais são os mecanismos que contribuem para o controle dos representantes pelos representados.

Antes disto, é importante passar mais uma informação para o bom aproveitamento da leitura. O nome **organizações civis** é usado aqui como um guarda-chuva debaixo do qual existem diferentes tipos de organizações da sociedade civil. Em nossas pesquisas, agrupamos as diversas organizações existentes, independentemente de sua forma jurídica e de como se autodenominam, de acordo com dois critérios: a relação com seus beneficiários e o perfil das atividades normalmente realizadas. Foram constituídos quatro grupos: associações de base, ONGs, entidades assistenciais e entidades de coordenação.

A tabela abaixo oferece exemplos dos grupos criados e indica a porcentagem que cada um deles representa entre as organizações pesquisadas. Entre as entidades de coordenação, por exemplo, estão organizações como a União dos Movimentos de Moradia, que agrega diversos movimentos relacionados com a questão de moradia e que articula esses atores com o objetivo de reivindicar e mobilizar. O caso de associações de base é diferente, porque trabalham principalmente com indivíduos com o objetivo de projeção de demandas locais e ajuda mútua.

Tabela 1 – Agrupamentos de organizações e suas freqüências no conjunto de entrevistados

Grupos	%	Exemplos
Associações de Base	22,3	Associações de Bairro; Associações Comunitárias
ONGs	27,1	Instituto Polis; Ação Educativa; Grupo Corsa
Entidades Assistenciais	15,3	AACD; Serviço Social Perseverança; Lar Altair Martins
Coordenadoras	24,5	Fóruns; Abong; União dos Movimentos de Moradia; Fundação Abrinq
Outras	10,9	Cooperativas, 3º Setor e Pastorais são exemplos de entidades classificadas na categoria

N=229

Fonte: Pesquisa "Associativismo e Representação Popular: Comparações entre a América Latina e a Índia". Cebrap/IDS, 2002.

Agora, vejamos a distribuição de seis argumentos que são utilizados pelas organizações civis em São Paulo para justificar sua atuação como representantes.

Tabela 2 - Argumentos e sua freqüência no universo das organizações civis pesquisadas em São Paulo

Argumento	%
Eleitoral	4,2
Identidade	4,7
Filiação	6,8
Serviços	23,4
Proximidade	27,1
Intermediação	31,1
Outros	2,6
TOTAL	100

N=229

Fonte: Pesquisa "Associativismo e Representação Popular: Comparações entre a América Latina e a Índia". Cebrap/IDS, 2002.

Na tabela anterior, vimos que os argumentos mais utilizados são de intermediação (31,1% dos entrevistados), proximidade (27,1%) e serviços (23,4%). Os argumentos menos utilizados são de filiação (6,8%), identidade (4,7%) e eleitoral (4,2%). O argumento eleitoral, que é a forma exclusiva de autorização de representantes na democracia representativa (escolha de vereadores e prefeitos, por exemplo), é a forma menos citada pelas organizações da sociedade civil para justificar a escolha de seus representantes em espaços participativos. Este dado de pesquisa ilustra a grande distinção entre estas duas formas de representação. Outro resultado interessante é que os argumentos classificados como “outros” são muito pouco freqüentes (2,6%), o que permite dizer que há um padrão bem defendido dos argumentos em São Paulo.

Abaixo discutiremos cada um dos argumentos utilizados pelas organizações entrevistadas quando perguntamos: “Por que sua organização se considera representante dos interesses deste grupo de pessoas?”.

1. Argumento eleitoral – as organizações que usam esse argumento se remetem à existência de mecanismos de eleição das lideranças ou diretoria como evidência de sua representatividade.

Vejamos algumas das respostas dadas pelas organizações que se encaixam no argumento eleitoral: “Porque somos eleitos para responder politicamente por essa população afetada pela Aids”; “Pelo trabalho feito, os moradores participam opinando e também votando nos representantes”; “Porque é um órgão criado e eleito pela comunidade para defendê-la”.



O que esse argumento garante em termos de controle dos representados sobre os representantes?

As eleições periódicas são vistas como a forma de premiar os representantes que exerceram bem seu papel e sancionar aqueles que não tiveram desempenho satisfatório aos olhos dos eleitores, não os reelegendo. O mesmo poderíamos dizer em relação às eleições para os órgãos diretivos de uma organização civil. Por exemplo, se o presidente de uma associação não trazer os resultados esperados, isto é, aqueles que coincidem com o objetivo da maior parte dos integrantes da associação, estes podem não elegê-lo. Justamente por saber do risco de não eleição, o líder pode tender a ser mais **responsivo** às demandas e necessidades dos representados.

“Responsivo é que tem inclinação a responder. A ‘responsividade política’ se refere, normalmente, à sensibilidade do governo e dos representantes diante das inquietudes e demandas dos governados e dos representados, expressa mediante algum tipo de resposta”

(GURZA LAVALLE & CASTELLO, 2008: 69).



Quais são possíveis fraquezas do argumento eleitoral no meio das organizações civis?

O primeiro ponto a ser ressaltado em relação à natureza das eleições é que, apesar de sua legitimidade, o voto é um mecanismo de autorizar ou desautorizar que tem importantes limites: o eleitor, quando vota, não tem como sinalizar quais propostas do candidato ele apóia e de quais discorda ou apontar que há coisas que não foram tratadas e que seriam importantes para o eleitor. Pensando no funcionamento concreto das organizações civis, vale destacar que as eleições podem apresentar fragilidades como baixo grau de formalização dos procedimentos eleitorais (eleições convocadas na última hora, por exemplo),

desinteresse dos integrantes (baixo quorum dos membros nas eleições, pouca disposição para assumir cargos de liderança) ou permanência nos cargos eletivos das lideranças do mesmo grupo. Vale a pena também prestar atenção nos desenhos das eleições tal como aparecem nos editais de convocação, que podem prejudicar a representação de alguns setores. Por exemplo, processos eleitorais que não atendam às diversas regiões de um município dificultam a participação dos eleitores.

2. Argumento de filiação – a evidência de legitimidade da representação é baseada aqui na filiação de membros bem semelhante à lógica de sindicatos, que se organizam para defender interesses de grupos de trabalhadores. O argumento de filiação é minoritário na nossa amostra: apenas 7% das organizações civis paulistanas o usam, e há uma nítida concentração de seus usuários: trata-se das entidades de coordenação, ou seja, aquelas que foram fundadas por outras entidades com vistas a representar seus interesses e coordenar sua atuação. Como exemplo, podemos citar a ABONG, que é a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais.

Vejamos algumas das respostas dadas pelas organizações que se encaixam no argumento de filiação: “Porque todas as entidades juntas podem conseguir o que uma só não consegue, que é a união das entidades para um propósito maior quer municipal ou estadualmente”; “Diversos movimentos formam a União; ela é uma rede”; “Por ser um órgão cooperativo, capaz de responder pelas igrejas com que trabalha”.

Que mecanismos esse argumento apresenta em termos de controle dos representantes pelos representados?

Alguns frágeis, mas que, somados, podem surtir o efeito desejado: cotização dos membros (pagamento regular da contribuição à organização), participação dos membros na direção (todos os membros com a contribuição em dia podem se candidatar aos órgãos da organização) e o direito à saída dos membros (um membro ou um grupo de membros pode decidir sair da entidade por não estar satisfeito com os representantes).

Esses mecanismos funcionam sempre?

Não necessariamente. Se o fato da organização ser grande, por um lado, fortalece o papel de representante frente aos negociadores, por outro, essa organização pode sucumbir à famosa “lei de ferro da oligarquia”: risco inerente às grandes organizações de formarem sua própria oligarquia, nos termos de Robert Michels (1969). As lideranças tendem a se afastar das bases que, se não forem efetivamente organizadas em subgrupos, acabam ficando com pouca ou nenhuma influência. Isto é, não conseguem fazer valer seus interesses, propor chapas fortes para as eleições e não são capazes de usar a ameaça da saída (só a saída de um grupo grande pode constituir um alerta à direção e essa estratégia exige a organização dos membros), entre outros. Em resumo, na oligarquização da organização, a necessidade de atuar de forma representativa por parte das lideranças pode se enfraquecer.

Oligarquia – governo por poucos, baseado em geral na posse de riqueza. Contrasta com a monarquia (governo por uma única pessoa) e democracia (governo pelo povo).

(Outhwaite & Bottomore. Dicionário do Pensamento Social do Século XX, 1993: 534).

3. Argumento de identidade – As organizações que usam esse argumento apontam para a coincidência de identidade (origem étnica, gênero, raça, portadores de doenças) entre o representante e o representado: mulheres representando mulheres, negros representando negros. É o terceiro argumento menos utilizado na metrópole paulistana: apenas 5% o usam.

Vejamos algumas das respostas dadas pelas organizações que se encaixam no argumento de identidade: “Porque é fundada por eles e para eles, para representar as pessoas portadoras de deficiência”; “Porque o movimento é dos favelados, eles são o movimento e por isso se representam”.

Quais são os mecanismos de controle e sanção existentes nesse argumento?

O mandato do representante nasce em cima do princípio da identidade e fora isso não há nenhuma outra forma de autorização emitida pelos representados. Da mesma forma, em princípio, tampouco há controles, porque a identidade é considerada como elemento suficiente para atuar conforme esperado pelo representado (que é igual ao representante).

Quando esse argumento pode falhar em termos da representatividade dos interesses?

Se parece funcionar para as grandes causas de luta pelos direitos civis de todos os negros ou da igualdade de gênero, causas mais pontuais como a introdução de cotas, por exemplo, fazem emergir diferenças de objetivos e interesses que fragmentam a identidade, que, em outro momento, tinha uma forte capacidade de aglutinar as pessoas.

4. Argumento de serviço – As organizações que usam esse argumento justificam sua representatividade ao invocar os serviços que prestam aos beneficiários, isto é, representados. Entre os serviços podem ser citados cursos, entrega de cestas básicas, bolsas, apoios mais variados, entre outros. A legitimidade decorre da atuação da organização que almeja melhorar a vida das pessoas.

Trata-se de um dos três argumentos mais utilizados na cidade de São Paulo e atinge 23% do total das organizações pesquisadas. É também o único claramente associado a um tipo de organização civil: 56% das entidades assistenciais entrevistadas utilizaram este argumento.

Vejam algumas das respostas dadas pelas organizações que se encaixam no argumento de serviço: “Representante, por disponibilizar oportunidades que eles não teriam de outra forma”; “Porque a entidade busca uma situação melhor de vida para eles”; “Porque dão assistência a essas pessoas e mostram que elas podem melhorar sua vida, que elas são importantes para o país”.

Quais são as possibilidades que os representados têm para controlar as atividades de representantes?

São quase inexistentes. Os representados são apenas receptores dos benefícios, e nessa condição poderiam usar, potencialmente, o direito à saída, isto é, mudar o provedor do serviço. No entanto, como se trata de bens gratuitos distribuídos pelas entidades, essa não parece uma solução viável, ainda mais quando os beneficiários são da população de baixa renda.

5. Argumento de proximidade – Aqui as organizações enfatizam seu relacionamento direto com os beneficiários como fonte de legitimidade de sua representação. As organizações dizem estar próximas (fisicamente) de seus representados, estabelecer com eles relações horizontais e contribuir para favorecer seu protagonismo na resolução e reivindicação de problemas. É o segundo argumento mais usado na pesquisa aqui apresentada: são 27% das organizações, entre as quais se destacam ONGS e associações de base.

Vejam algumas das respostas dadas pelas organizações que se encaixam no argumento de proximidade: “Porque ela está presente na Comunidade. A pastoral vai ao encontro das famílias para trabalhar suas necessidades”; “Porque o objetivo do trabalho está ligado com a vida dessa comunidade; que recorre à associação para solução dos mais variados problemas”; “Porque a comunidade confia no trabalho da entidade e esta procura resolver os anseios da comunidade”.

Quais são os mecanismos de controle à mão dos representados?

O fato de o representante estar próximo aos representados (manter contato regular, conhecer pessoalmente os beneficiários e sua região) e de atuar junto com eles, promover atividades conjuntas, parece viabilizar algumas formas de controle. Por exemplo, pela verbalização direta das demandas e reivindicações, e pela capacidade dos beneficiários de impor aos representantes perdas de prestígio na região. Vamos pegar o exemplo de uma ONG que promove projetos sócio-educacionais na região periférica de uma cidade, financiados pela prefeitura. Uma possibilidade que os beneficiários têm de passar suas demandas

é a presença nas atividades oferecidas. Se a atuação da organização não estiver minimamente alinhada com a comunidade, as pessoas podem também boicotar suas atividades, simplesmente não aparecendo e/ou aproveitando suas redes locais para prejudicar a imagem da entidade.

6. Argumento de intermediação – A legitimidade de representação se constrói aqui não pela qualidade de relação com os beneficiários e sim pelo acesso que as organizações representantes têm junto às instituições do Estado. As organizações alegam representar os interesses dos beneficiários frente às instâncias do poder público, pois conseguem abrir portas e viabilizar o acesso às instâncias de tomada de decisão do poder público, algo que seria inalcançável aos beneficiários. As organizações que usam esse argumento se propõem a remediar as desigualdades no acesso ao Estado e com base nisto justificam sua atuação.

Vejam algumas das respostas dadas pelas organizações que se encaixam no argumento de intermediação: “Porque o instituto busca resgatar direitos lesados dessas pessoas na sociedade”; “Porque reivindicam direitos das crianças, pois elas não têm idade suficiente para reivindicar por elas mesmas”; “Porque o fórum é interlocutor dessas pessoas junto ao poder público, de acordo com os objetivos delas”.

É o argumento mais utilizado pelas organizações civis na cidade de São Paulo e é usado por todas as categorias das organizações civis.

O que se sabe sobre as relações com os representados?

As organizações verbalizam interesses ou opiniões de eventuais beneficiários (e não os seus próprios), atuam como seus advogados e se comprometem a usar seu acesso privilegiado ao Estado em benefício daqueles que não o possuem. No entanto, nada se sabe sobre como foram autorizados para fazê-lo, de que forma prestam contas aos representados e como são avaliados por eles.



Para pensar e discutir:

Tabela 3 – Distribuição de argumentos de representação assumida entre os quatro tipos de organizações

Argumento	ONGs	Associações de Base	Entidades Assistenciais	Entidades de Coordenação
Eleitoral	0,0	8,3	0,0	8,5
Filiação	6,7	0,0	0,0	23,4
Identidade	6,7	6,3	0,0	4,3
Intermediação	33,3	27,1	25,9	36,2
Proximidade	30,0	29,2	14,8	19,1
Serviços	16,7	27,1	55,6	6,4
Outras	6,7	2,1	3,7	2,1
TOTAL	100	100	100	100

N=229
 Fonte: Pesquisa "Associativismo e Representação Popular: Comparações entre a América Latina e a Índia". Cebrap/IDS, 2002.

Vamos aproveitar esta tabela para exercitar a leitura dos dados e reforçar alguns dos conteúdos discutidos anteriormente. Assinale aquelas organizações que usam mais frequentemente cada argumento e ofereça uma razão que justifique seu uso. Por exemplo, o argumento eleitoral é mais usado pelas entidades de coordenação. As entidades de coordenação utilizam as eleições, porque seus quadros são constituídos por outras organizações e para elas seria difícil aceitar uma maneira menos formal para a escolha de seus representantes.



2. Desafio da desigualdade associativa

Se a inserção da sociedade em espaços participativos por meio de organizações civis visa à inclusão de sua voz e demandas na elaboração e implementação das políticas públicas, a **representação assumida** nos indica que este desafio foi cumprido em parte. Justamente em função dos limites postos pelos incipientes mecanismos de autorização e fracos controles dos representantes pelos representados, é que o desafio da representatividade ainda pode ser questionado.

Mas cuidado para não jogarmos fora o bebê junto com a água do banho. Se, por um lado, é preciso que as organizações civis se antecipem na reflexão e ação sobre seu papel de representantes, por outro, a representação assumida, isto é, o fato de que organizações civis assumem o papel de representantes de seus públicos, mesmo na ausência de autorização destes, é uma forma, ainda que imperfeita, de lidar com a realidade de não participação de grupos e comunidades na vida associativa. Nem todo mundo quer, tem possibilidade ou é capaz de atuar nas organizações da sociedade civil e nos espaços participativos.

Nesta seção, queremos chamar sua atenção para mais um desafio para a representação: **a desigualdade associativa**. Por trás desta desigualdade está o fato, revelado pelas pesquisas, de que uma boa parcela de sociedade, a

mais pobre, a menos escolarizada e com vínculos precários com o mercado de trabalho, não faz parte da vida associativa, não se engaja em discussões públicas e, por conseguinte, não possui seus representantes. Forma-se a desigualdade dentro da sociedade civil, onde alguns grupos têm maior facilidade de participar e de se engajar nas organizações civis do que outros.

A consequência disso é que os interesses e as demandas daqueles que não participam não são representados na disputa e negociação pelo acesso e qualidade de serviços públicos. Podemos entender isso na seguinte observação. As pesquisas mostram que pessoas que participam em associações têm duas vezes mais chance de se tornar cidadãos ativos, ou seja, de promover atividades, individual ou coletivamente, que objetivam solucionar a falta de acesso aos bens públicos necessários ou melhorar sua qualidade - incluindo envolver-se em espaços participativos. A construção de uma nova escola, instalação de um posto de saúde, rede de esgoto ou extensão de um programa social são exemplos das demandas de regiões mais pobres das cidades, cuja efetivação depende em parte da pressão e atuação das associações e seus cidadãos ativos. Quando estes não estão presentes em uma dada comunidade, o acesso aos serviços e sua qualidade podem vir a ser prejudicados.





ALGUMAS LIÇÕES DE EXPERIÊNCIAS CONCRETAS

Você observou, nos dados apresentados e nos exercícios propostos até agora, que os representantes da sociedade civil enfrentam **desafios** no exercício da representação, e que boa parte deles está relacionada à legitimidade e à qualidade desta representação. A **legitimidade** da representação se refere ao fato de ser reconhecido como representante de uma organização tanto por parte dos membros desta organização ou beneficiários de sua atuação, quanto por parte dos participantes nos espaços em que se representa – poder público, outras organizações, etc. A **qualidade** da representação se refere ao cumprimento do papel de representante levando com eficiência as demandas e posturas políticas de sua organização, sabendo exercer a autonomia sem deixar de cumprir este papel.

Frente a estes desafios, o que tem sido feito, pelos representantes de fóruns e movimentos para garantir legitimidade e qualidade à representação? Observamos, entre representantes de fóruns e movimentos do município de São Paulo consultados para a realização deste material, algumas formas de enfrentar estes dilemas, as quais apresentaremos e discutiremos nesta seção.

1. Reuniões periódicas do fórum/movimento

Diversos fóruns e movimentos adotam a realização de reuniões mensais ou quinzenais (em alguns casos, semanais) como forma periódica de prestação de contas de seus representantes, tomada de decisões e discussão de temas

caros à organização. São momentos importantes em que os representantes da organização em diversos espaços compartilham com o grupo informações sobre as discussões em que têm participado, as decisões que deverão ser tomadas, suas dúvidas, desafios, impressões etc. Neste momento, o grupo toma coletivamente a responsabilidade de encaminhar estas questões, discutir as decisões que deverão ser tomadas, o posicionamento do grupo e formas para que o representante enfrente os desafios da representação.

Avanços deste mecanismo: o representante sai respaldado perante o grupo e com maior clareza do posicionamento que deverá defender no espaço de representação. Ou seja, este mecanismo fortalece não apenas a legitimidade do representante, ao demarcar que a postura que ele defenderá foi definida em um coletivo, mas fortalece também a qualidade da representação, já que foi um coletivo que discutiu as decisões a serem tomadas, forneceu mais informações e pontos de vista para fundamentar a representação exercida e ajudou o representante a lidar com suas dúvidas.

Riscos deste mecanismo: Se a reunião não é bem preparada, com disseminação prévia de informações importantes para subsidiar as discussões, pauta bem definida e se não existe regularidade de reuniões, ela é um mecanismo falho.

2. Escolha dos representantes através de eleição em reuniões periódicas

Alguns fóruns e movimentos fazem a escolha de quem os representará em uma reunião, conselho ou outro espaço de negociação sempre nas suas reuniões periódicas, e de preferência através de eleição. Ou seja, é um momento oficial de reunião do coletivo, marcado com antecedência e bastante divulgado, em que os presentes votam naquele que consideram mais adequado para representar o grupo em um espaço.

Avanços: Esta forma de escolha reforça a legitimidade do representante perante o grupo representado. Ele foi escolhido publicamente no grupo, e o grupo poderá acompanhar, questionar e buscar informações sobre sua representação naquele espaço. Ou seja, reforça a legitimidade e a capacidade de controle do representante por parte dos representados.

⇒ **Riscos:** A eleição do representante desta maneira não garante que ele cumprirá de fato suas atribuições com qualidade e fidelidade. Se o grupo não cobra informações e se o representante não se dispõe a prestar contas de seu exercício, dificilmente haverá um processo de ganho de confiança no representante por parte dos representados, e nem haverá o comprometimento do representante com o grupo.

3. Disseminação de informações via Internet


Já apontamos as reuniões periódicas do coletivo como um momento de compartilhamento de informações tanto por parte dos representantes como dos representados. No entanto, há outras formas de comunicação amplamente utilizadas pelos movimentos e fóruns entrevistados para a disseminação de informações e mesmo construção coletiva de decisões. Um exemplo importante é a Internet, o uso de e-mails ou criação de grupos de discussão on-line. Diversos fóruns e movimentos têm se apropriado destas ferramentas para circular suas informações com rapidez, preparar reuniões, tomar decisões que não podem esperar até o próximo encontro presencial do grupo etc. Estas ferramentas possibilitam também o ganho de dinamismo e eficiência nos fóruns e movimentos de nível nacional e estadual, entre os quais se torna mais complicado estabelecer encontros presenciais com uma periodicidade mensal, pois isto envolve recursos de que muitas vezes o grupo não dispõe.


↻ **Avanços:** garantir circulação rápida e ampla de informações importantes para o grupo, propiciando maior dinamismo à sua atuação coletiva.

⇒ **Riscos:** Estas ferramentas de comunicação só contribuem para dinamizar o trabalho do grupo se seus integrantes se dispuserem a alimentar o grupo com informações e discussões, estabelecendo uma dinâmica onde todos se comprometam. Neste sentido, é imprescindível o papel dos representantes do grupo, fornecendo as informações e questões colocadas nos espaços onde a representação se dá, prestando contas de sua atuação.

4. Oficializar os encaminhamentos junto ao poder público

Outra forma de dar legitimidade às ações dos representantes, que vem crescendo na atuação de fóruns e movimentos, consiste em oficializar ou protocolar todos os encaminhamentos feitos pelo representante do grupo junto ao poder público.

 **Avanços:** Esta prática garante não apenas a legitimidade do representante junto ao segmento representado, mas também contribui para que o grupo possa cobrar do poder público as questões encaminhadas, pois há uma forma de comprovar oficialmente quando e de que maneira estes encaminhamentos se deram.

 **Riscos:** A oficialização de encaminhamentos é um instrumento de pressão, mas não garante por si só que estes serão cumpridos pelo poder público. A sociedade tem um papel imprescindível de cobrar e pressionar o governo.

5. Respeito às discussões coletivas dos movimentos para tomada de decisões

Recentemente, os representantes de usuários e outros segmentos da sociedade civil em espaços como conselhos de políticas públicas, não têm permitido que a urgência dos pontos colocados para deliberação pelo governo tenha prioridade absoluta, deixando de lado a discussão da questão pelo movimento. Este é um tema que sempre gerou uma grande tensão entre os movimentos nos espaços participativos, ameaçando sua capacidade de influir de fato e com sentido bem definido nas questões.

Em espaços como o Conselho Nacional de Saúde, por exemplo, os representantes de usuários e da sociedade civil em geral têm cada vez mais se unido para que os temas colocados com urgência pelo governo não sejam aprovados sem a adequada discussão e análise entre seus pares.

Avanços: Esta postura fortalece a representação da sociedade civil nestes espaços e também demonstra que aqueles representantes agem de acordo com o grupo que representam. Assim, confere maior legitimidade aos representantes perante o poder público e seus representados.

Riscos: Não podemos esquecer, por outro lado, que há questões que de fato são urgentes e não podem, a todo momento, caminhar de acordo com as agendas dos diversos grupos representados. É papel dos representantes e dos grupos representados saber diferenciar um tema urgente, que se não for discutido imediatamente poderá prejudicar o funcionamento de uma política, de um tema que merece e possibilita atenção e análise cuidadosa por parte dos movimentos antes de serem votados.

6. Reuniões preparatórias

Outra prática recente entre os movimentos e fóruns, quando há uma reunião com o poder público agregando diversos segmentos da sociedade civil, é a preparação prévia, entre os diversos grupos da sociedade civil, de suas reivindicações, posicionamentos e formas de apresentar estas questões.


Avanços: Esta preparação é importante para evitar o dissenso entre os grupos da sociedade civil na frente de representantes do poder público, que pode prejudicar a legitimidade da representação da sociedade e inviabilizar a resolução de uma questão comum para a qual os distintos grupos enxergam uma solução distinta. O grupo chega com uma posição negociada entre seus pares, apresentada de maneira articulada e clara para o poder público e outros segmentos representados.


Riscos: Nem sempre é possível chegar a uma negociação com o poder público tendo todas as questões discutidas e consensuadas entre os diversos segmentos da sociedade. É necessário que os representantes da sociedade civil tenham o já falado “jogo de cintura” na hora da negociação, não expondo seus conflitos, mas criando formas de buscar uma posição conjunta de acordo com o que for colocado pelo governo durante a negociação, pedindo, por exemplo, um intervalo para discussão dos representantes da sociedade civil antes de tomarem qualquer decisão sem a devida reflexão, ou por conta do

protagonismo individual de um representante, que não estará contemplando os interesses de todos os grupos representados.

7. Ampliando articulações

É crescente, entre movimentos entrevistados, a ampliação e o fortalecimento de articulações com fóruns e redes que abrangem uma diversidade maior de atores, como ONGs, técnicos e mesmo representantes do poder público.

 **Avanços:** Nestes espaços, os movimentos podem buscar informações sobre o setor ou tema que trabalham, formular propostas e qualificar-se para a negociação com o poder público e outros atores. A maior qualificação da atuação de seus representantes gera maior legitimidade perante o espaço de representação e outros segmentos. Além disso, atuar em redes e fóruns garante maior poder de pressão ao movimento do que sua ação isolada.

 **Riscos:** A presença nestes espaços não substitui a discussão interna do grupo. Ou seja, é necessário apresentar e formular propostas sempre com a participação ativa do coletivo, utilizando as discussões em fóruns e redes como subsídio, mas sem perder a identidade do movimento nesta construção. É importante não confundir o grupo representado, a quem o representante deverá se reportar sempre, com outros grupos com quem se fazem articulações e se busca e oferece apoio em determinados momentos.





RECAPITULANDO

Em nossas discussões, abordamos as seguintes questões: o papel do representante; mecanismos de autorização e controle de sua representação; argumentos mais frequentes que são utilizados para justificar a representação entre organizações civis; avanços e desafios para a legitimidade e representatividade da representação exercida a partir destes argumentos; e, por fim, mecanismos que podem contribuir para enfrentar estes desafios.

Recapitulando, apresentamos aqui algumas lições que podemos tirar da discussão destas questões.

1. Vimos que representar significa defender os interesses de um grupo ou segmento em um espaço de participação ou negociação. O representante deveria se tornar representante a partir de algum mecanismo de **autorização**, e, durante o exercício deste papel, os representados deveriam estabelecer mecanismos de **controle**, que também podem ser variados. No exercício da representação, o representante deve ter “jogo de cintura”, **autonomia**, para, ainda que atuando **em benefício dos interesses do segmento representado**, considerar também as oportunidades políticas colocadas e o bem maior (do município, de outros segmentos etc.).

2. Compreendemos que o exercício da representação é uma via de mão dupla, em que representantes e representados têm responsabilidades, compartilhando informações, discutindo as questões a serem enfrentadas, acordando estratégias.

3. Vimos que os argumentos por meio dos quais as organizações da sociedade civil justificam seu papel de representantes apresentam potencialidades e obstáculos no que tange à democratização dos espaços de participação. Os argumentos de filiação, eleição, proximidade e intermediação trazem conteúdos alinhados com a democracia, enquanto os de serviços e identidade, por carecer tanto de autorização quanto de controle dos representantes, carregam conteúdos adversos à democracia.

4. É necessário, independente do argumento, avançar na criação de ferramentas, regras e procedimentos para assegurar os mecanismos de autorização e controle destes representantes para tornar a representação mais legítima e representativa.

Por fim, não podemos perder de vista que parte da riqueza e do dinamismo da sociedade civil reside exatamente na fluidez e flexibilidade de suas formas de ação. Por isso, estas regras e procedimentos não podem ser estáticos a ponto de restringir a inclusão da maior diversidade de atores possível e de novas formas de representação criadas na dinâmica da sociedade civil. O equilíbrio entre esta fluidez e o estabelecimento de regras e procedimentos é uma busca que deve se dar ao longo do tempo, em diálogo entre os diversos atores envolvidos nesta representação inovadora.

E você, leitor(a), que outros aprendizados leva desta discussão? Que mecanismos considera necessários e interessantes para lidar com estes desafios?





BIBLIOGRAFIA

ACHARYA, A.; GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. "Civil society representation in new participatory democratic spaces". **IDS Bulletin** (Brighton), Sussex, vol. 35, n. 2, p. 40-48, 2004.

ALBUQUERQUE, M. C.; TEIXEIRA, A. C. **Boletim Repente 7 – Representação**. Instituto Polis, São Paulo, 2002.

CASTELLO, G.; GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. "Civil Organizations and Political Representation in Brazil's Participatory Institutions." In: Andrea Cornwall and Vera Schattan Coelho (orgs.) **Spaces for Change: The Politics of Participation in New Democratic Arenas**. Zed, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. "Sociedade Civil, Representação e a Dupla Face da Accountability: Cidade do México e São Paulo". **Caderno CRH**, vol. 21, n. 52, p. 67-86, 2008.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. "Representação Política e Organizações Civis: Novas Instâncias de Mediação e os Desafios da Legitimidade". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 60, p. 43-66, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. "Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A.; HOUTZAGER, P. "Beyond Comparative Anecdotalism: How Civil and Political Organizations Shape Participation in São Paulo, Brazil." **World Development**, vol. 33, n. 6, p. 951-961, 2005.

GURZA LAVALLE A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **In whose name - Political representation and civil organizations in Brazil**. Institute of Development Studies, Working Papers, Sussex, vol. 249, p. 1-62, 2005.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. "Atores da sociedade civil e atores políticos: Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo." In: Leonardo Arvitzler (org.) **O Associativismo em São Paulo**. São Paulo, UNESP, 2004.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; TEIXEIRA, A. C. et al. **Formas de representação nos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas de São Paulo**. Pólis – Cebrap – IDS, Relatório de Pesquisa, (s/d).

HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. "The Contribution Associations make to Citizenship: comparative evidence from São Paulo and Mexico City", **2008, (no prelo)**.

HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A. "Participatory Governance and the Challenge of Assumed Representation in Brazil", **2008, (no prelo)**.

HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A. "The Paradox of Civil Society Representation: Constructing New Forms of Democratic Legitimacy in Brazil." In: Olle Törnquist (org.) **Rethinking Popular-Democratic Representation**. Hampshire, UK: Palgrave, (no prelo).

HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A.; GURZA LAVALLE, A. **Associations and the Exercise of Citizenship in New Democracies: Empirical Evidence from São Paulo and Mexico City**. Institute of Development Studies, Working Papers, Sussex, vol. 285, 2007.

HOUTZAGER, P.; GURZA LAVALLE, A.; ACHARYA, A. "Lugares e atores da democracia: Arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo." In: Vera Schattan P. Coelho e Marcos Nobre (orgs.) **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Editora 34, 2004.

MICHELS, R. "Impossibilidade mecânica e técnica de um governo diretamente exercido pelas massas". In: **Partidos Políticos**. São Paulo, Senzala, 1969.

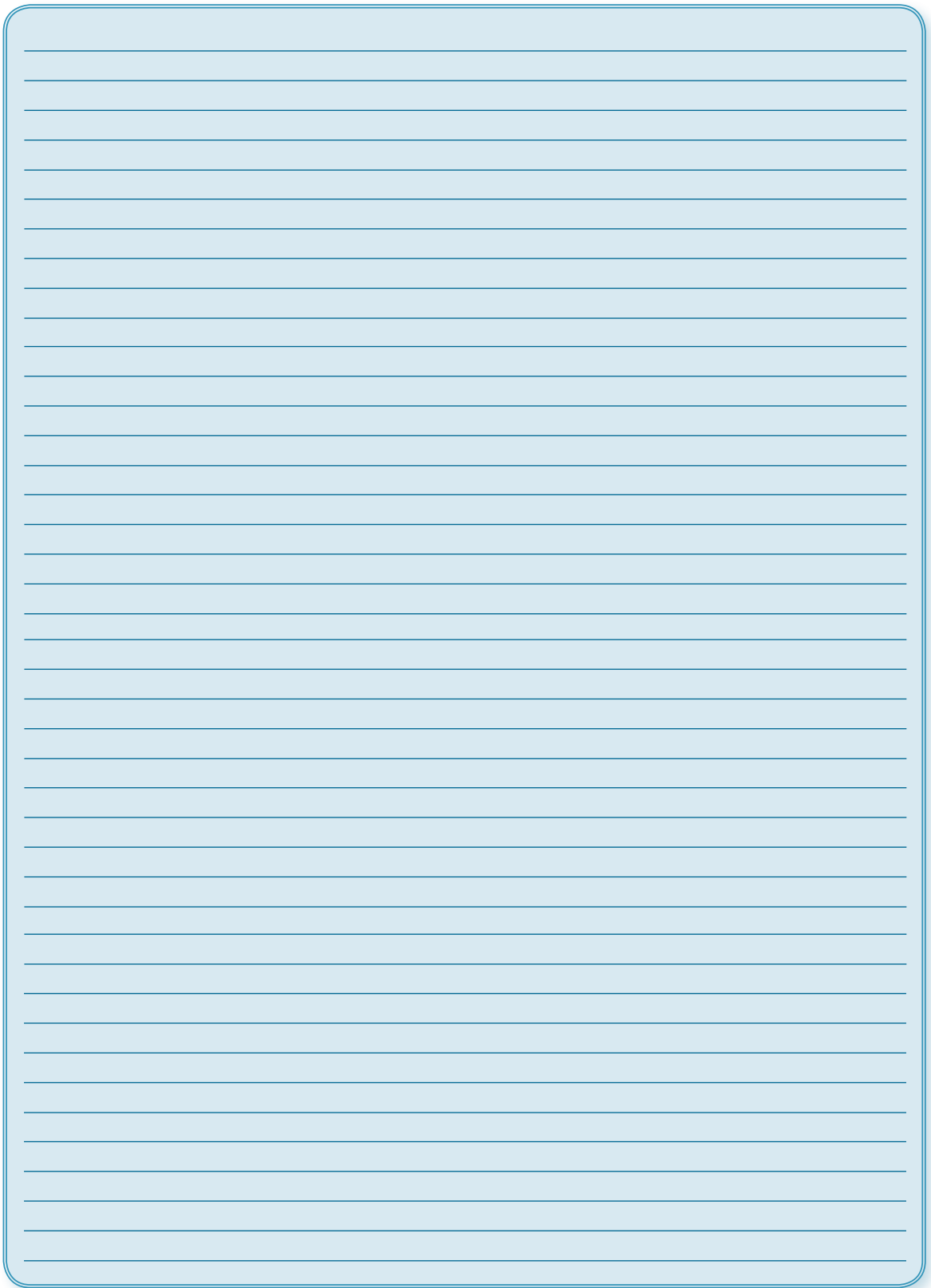
OUTHWAITE, W & BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Social do Século XX**. Rio de Janeiro, Zahar, 1993.



ANOTAÇÕES



Lined writing area for notes.







CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE
E PLANEJAMENTO-CEBRAP



CENTRE FOR THE
FUTURE STATE



Institute of
Development Studies