

REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NOS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ¹

*Lizandra Serafim e Agnaldo dos Santos
Pesquisadores do Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã do
Instituto Pólis*

Apresentação

O Observatório dos Direitos do Cidadão, através de seu colegiado de gestão e de pesquisas produzidas ao longo dos últimos anos, vem discutindo temas, conquistas e desafios importantes para a atuação dos movimentos sociais na participação e no controle social sobre as políticas públicas.

Com o intuito de provocar discussões sobre temas centrais que desafiam a atuação dos movimentos hoje, definidos pelo colegiado de gestão, elaboramos pequenos textos como este, discutindo conceitos, questões e práticas dos movimentos sociais e buscando caminhos para a intervenção nas políticas públicas. Estes textos serão discutidos em reuniões mensais do colegiado e também poderão ser utilizados pelos movimentos, fóruns e organizações interessadas para levantar discussões e debates entre seus pares. No mês de julho de 2008 propusemos uma discussão sobre o tema “controle social”. No mês de outubro, discutimos a relação dos movimentos sociais com os canais institucionais. Em novembro, discutimos o tema da reforma política. Em dezembro, apresentamos o tema da privatização e das parcerias nas políticas públicas. Todos os textos estão disponíveis no *site* do Instituto Pólis, na *internet* (www.polis.org.br).

Agora, em abril de 2009, propomos uma discussão sobre representação em espaços participativos e a qualidade dessa representatividade junto às bases dos coletivos aos quais esse representante está vinculado. No contexto da democracia participativa, garantir que essa representação seja efetiva significa garantir a própria razão de ser dos conselhos de políticas, conselhos gestores e fóruns da sociedade civil.

Boa discussão!

O que é representar?

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 aqueles 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

¹ Esse texto é uma adaptação da publicação “Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos”, de Monica Dowbor, Peter Houtzager e Lizandra Serafim. São Paulo, CEBRAP: IDS, 2008.

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 etc.

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.

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, e não é por isso que as organizações e a população como um todo não poderão ser ouvidas pelo governo. 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.

Representação autorizada

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.

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.

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.

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 a 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.

Desafios da representação

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.

É neste sentido que o representante precisa ter um 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.

Existem organizações da sociedade civil que utilizam um tipo específico de representação, a chamada **representação assumida**, quando atuam em nome de uma determinada coletividade, muitas vezes sem formas claras e compartilhadas para sua autorização e, em muitos casos, sem mecanismos de controle de sua atuação.

A questão é polêmica porque 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.

As organizações civis defendem sua representação, evocando seis diferentes argumentos de representação. Nem todos são compatíveis com os princípios da democracia. Seriam eles: eleições internas às organizações; filiação de organizações/indivíduos às suas instituições; identidade (cultural, étnica etc.) entre representantes e representados; prestação de serviços aos representados/beneficiários; relação de proximidade com os representados; intermediação entre representados e poder público.

Aprendizados com a experiência

Esses argumentos podem ou não ser mobilizados para justificar, com legitimidade, a relação de representação. Alguns cuidados podem garantir que a qualidade da representação seja positiva e que tanto a representação autorizada quanto a assumida possam ter caráter efetivo.

- 1) Realização de 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.
- 2) Representantes escolhidos por eleições 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.
- 3) Disseminação de informações via internet: 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.*
- 4) Oficializar os encaminhamentos junto aos poderes públicos: outra forma de dar legitimidade às ações dos representantes é uma prática que vem crescendo na atuação de fóruns e movimentos: oficializar ou protocolar todos os encaminhamentos feitos pelo representante do grupo junto ao poder público.
- 5) Respeito às discussões coletivas dos movimentos para a tomada de decisões: os representantes de usuários e da sociedade civil nos conselhos de políticas, 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.
- 6) Reuniões preparatórias: outra prática recente entre os movimentos e fóruns, quando haverá 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.
- 7) Ampliando articulações: é crescente, entre diversos movimentos, 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.

Recapitulando

A partir do que foi exposto, os representantes e militantes de organizações devem buscar levar em conta 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.

Não existem cartilhas e manuais prontos e acabados para aplicação imediata de como garantir uma

boa representação e sua respectiva representatividade. Estamos falando aqui em processos, que exigem de seus participantes amadurecimento suficiente para debater, avaliar e, quando for o caso, promover as mudanças que se façam necessárias. Como já foi escrito em outros lugares, a democracia é uma eterna construção, e seu aperfeiçoamento exige disposição contínua para reavaliações.