

Poliarquias e Participação Social no Brasil: estudo de um Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente *

Polyarchies and Social Participation in Brazil: a study of a Municipal Council on Child and Adolescent Rights

LÚBIA BADARÓ DAMASCENO **

JOÃO BÔSCO HORA GÓIS ***



RESUMO – Partindo da noção de poliarquia, formulada por Robert Dahl, buscamos, neste artigo, examinar o processo de constituição de uma instância de controle social na área da infância e adolescência. Visamos identificar os elementos que, ao longo da sua história, favoreceram o seu bom desempenho, assim como os que contribuíram para o seu declínio.

Palavras-chave – Controle social. Democracia. Participação.

ABSTRACT – Drawing from Robert Dahl's concept of polyarchy we seek in this article to examine the institutionalization of a Municipal Council on Child and Adolescent Rights. Specifically, we try to identify the elements that throughout its history favored its outstanding performance as well as those that contributed to its decline.

Keywords – Social control. Democracy. Participation.

* Esse trabalho constitui uma versão revista e atualizada de parte da dissertação de mestrado intitulada "O controle social das políticas públicas para a infância e adolescência: uma análise do CMDCA de Natividade/RJ".

** Doutoranda em Política Social na Universidade Federal Fluminense, Niterói – RJ/Brasil. *E-mail:* lubiabadaro@bol.com.br.

*** Doutor em Serviço Social. Professor Associado da Universidade Federal Fluminense, Niterói - RJ/Brasil.

E-mail: jbhg@uol.com.br.

Submetido em: julho/2010. Aprovado em: setembro/2010.

É certo que o Brasil possui elementos formais essenciais das democracias avançadas, notadamente poderes independentes e regras claras de participação de diferentes atores no jogo político. Contudo, ao mesmo tempo, o modo restrito como os direitos civis e as possibilidades de participação popular na vida pública vêm se constituindo têm conduzido a um alto grau de descrença nas nossas instituições. Nesse contexto, muitas leis estabelecidas pelos três poderes não são sequer conhecidas e muito menos aplicadas ou usufruídas pelo conjunto da sociedade; tendem a ter baixa influência sobre os diferentes tipos de interação social; e são objeto de constantes relativizações quando não peremptoriamente negadas e, com inusitada frequência, cingidamente descumpridas por aqueles encarregados de elaborá-las e zelar pela sua aplicação.

A criação de leis que não vigoram compromete o engajamento coletivo, produz um sentimento de indiferença em relação à participação política e enfraquece os sistemas de garantia de preservação das regras societárias. Além disso, contribui para que a população e seus representantes transitem, constantemente, de um sistema poliárquico (no qual predominam normas aplicáveis indistintamente a todos e a participação é estimulada) para um não poliárquico (no qual a norma legal ou social pode ser manipulada em benefício de um dado indivíduo ou grupo e a participação é restringida).¹ É aqui, em grande medida, que se assentam e são reforçadas nossas tradições autoritárias e excludentes que corroem parte dos esforços de construção de uma sociedade mais igualitária.

Em que pese esse quadro, a história recente tem mostrado a nossa capacidade de criar instrumentos com potencial de aperfeiçoar o nosso sistema político na direção da ampliação das possibilidades de participação coletiva. Isso fica bem exemplificado no campo da atenção à infância e à adolescência a partir da promulgação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente/ECA.

A estrutura de gestão da política relativa aos direitos de crianças e adolescentes, delineada pelo ECA, está fundada em dois princípios: a descentralização político-administrativa e a participação da população por meio de suas organizações representativas. Para o cumprimento do primeiro princípio, ele estabeleceu que os municípios passem a ser os responsáveis pela coordenação local e pela execução direta das ações destinadas ao segmento social aqui em questão. Já para viabilizar o segundo princípio, determinou a criação de fóruns democráticos de discussão, formulação e controle dessas ações – os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente/CDCAs. É esse segundo princípio que nos interessa analisar mais de perto neste artigo.

Tendo em vista fragilidades da nossa democracia, indagamos como têm sido processadas no âmbito local as modificações ideológicas, institucionais e operacionais capazes de permitir que esse princípio transite da esfera normativa para o campo da implementação efetiva e consistente.

Em função das sabidas diferenças socioeconômicas, políticas e de capacidade técnico-financeira existentes entre os municípios brasileiros, parece-nos que essa indagação pode ser mais bem respondida a partir de estudos de caso que evidenciem realidades locais e, simultaneamente, sugiram a presença de padrões de incidência nacional. O caso escolhido para ser estudado foi o do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente/CMDCA do município de Natividade.² Tentamos mostrar como, em um momento mais poliárquico, as interações entre diferentes atores permitiram o adensamento da sua institucionalização e o seu sucesso. Tentamos também explicitar como, em outros momentos menos poliárquicos, emergiram barreiras que dificultavam o seu funcionamento e que determinaram o seu declínio.

Dados para este trabalho foram coletados em diferentes fontes. Uma delas consiste nos livros de atas que relatam desde as primeiras movimentações para a criação do CMDCA, em 1991, até as suas últimas reuniões realizadas em 2004, ano-limite do nosso estudo. Portarias, leis e regimentos obtidos na Prefeitura Municipal de Natividade também foram úteis para a nossa análise ao servirem para a verificação das normas que têm regido este Conselho. Numa miscelânea de documentos compulsados, estavam panfletos dos cursos de capacitação de conselheiros, cartazes de divulgação dos direitos infanto-juvenis, textos sobre o ECA produzidos

em concursos escolares, bem como fotos de manifestações públicas e de visitas de representantes de entidades nacionais e internacionais ao município. Também coletamos dados através de entrevistas com pessoas – ex-conselheiros municipais, assistentes sociais, militantes da Comissão Local do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua/MNMMR³ e uma ex-secretária municipal de educação do município – que atuaram na criação e funcionamento do CMDCA.⁴

O resultado da análise desse material será apresentado a seguir.

A formação do CMDCA de Natividade

A introdução de um dado tema na agenda política é geralmente precedida de uma série de operações relacionadas à atribuição de relevância e urgência a certo problema social (Góis, 2002; Rua, 1998). Na área da infância e adolescência, logo após a promulgação do ECA, tais operações foram particularmente necessárias e intensas em cidades pequenas como Natividade nas quais a recorrente violação de direitos de crianças e adolescente nem sempre é percebida como uma questão relevante ao nível local.

Isso demandou, naquela cidade, um esforço de disseminação de informações sobre o ECA e de sensibilização sobre os seus princípios e valores. Os atores envolvidos com tal esforço – notadamente funcionários da Fundação de Amparo ao Menor de Natividade/FAMN e integrantes do MNMMR – tiveram que participar de articulações intermunicipais como aquela desencadeada, em 1990, pela hoje extinta Associação Norte Fluminense de Assistentes Sociais/ANFAS, sediada na cidade de Campos. A ANFAS organizou várias reuniões com os profissionais da área social nas quais eram debatidas estratégias para fortalecer a implantação do ECA e a criação dos conselhos nos municípios fluminenses (CRUZ, 1993).

O conteúdo das discussões feitas em Campos foi introduzido em fóruns que aqueles atores estabeleceram em Natividade, nos quais eram distribuídas cartilhas, manuais, modelos de leis, regulamentos, editais e regimentos. Deles participaram lideranças locais, membros da administração municipal e a população em geral. Tais fóruns buscavam comprometer os que neles se inseriam com a formação do CMDCA, com a constituição do Fundo da Infância e Adolescência/FIA e com a eleição do Conselho Tutelar/CT.

Foi a partir desses fóruns que se tomou a decisão de montar uma comissão provisória para a criação do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente da cidade. Essa comissão, ao longo de um ano, realizou grupos de estudo sobre o ECA e, posteriormente, seminários que contaram com ampla participação de funcionários de órgãos públicos, de representantes de entidades não governamentais e de moradores do município.

Esse processo, contudo, não foi despido de várias dificuldades. Algumas delas originavam-se da resistência à implantação do Estatuto em Natividade, vinda de setores do governo municipal da época. Tal resistência tinha como desencadeadores, dentre outros, os seguintes elementos: ciúmes das novas lideranças que surgiam na cidade, recusa da perspectiva de participação da sociedade civil na gestão pública, práticas políticas e sociais opostas à visão do ECA, preconceitos e desinformação.

A resistência em causa se manifestou em inúmeras situações. Em 1991, por exemplo, em um seminário organizado pela comissão que contou com a presença de representantes do judiciário e da sociedade civil, a titular da Secretaria Municipal de Assistência e Bem-Estar do Menor/SMABES se mostrou ora indiferente ora arredia.⁵ Segundo os entrevistados, em alguns momentos do evento, ela se comportou apenas formalmente, não demonstrando envolvimento com a dinâmica dos trabalhos e ignorando as proposições debatidas. Outras vezes, de forma explícita, ironizou a presença no local dos “meninos pobres” e de pessoas ligadas aos “trombadinhas” e “pivetes” da capital. Em função da sua tradição assistencialista, causava estranhamento na direção da SMABES, acostumada com a oferta da

política social em troca da domesticação política (SANTOS, 1993, p. 23), a inserção de novos atores na definição de políticas públicas e, principalmente, no controle das ações executadas pelo governo.

O preconceito de raça e classe social é outra explicação formulada pelos entrevistados quando se referem à resistência do governo municipal às reuniões e seminários promovidos pela comissão. Tal preconceito teria sido dirigido, principalmente, contra o coordenador do MNMMR, Volmer do Nascimento, homem negro e egresso da FEBEM/SP.

Alguns fatores contribuíram para minimizar a resistência em questão. Um deles foi o fato de que os membros mais ativos da Comissão Local do MNMMR também eram funcionários da prefeitura, lotados na sede da SMABES ou na FAMN. Isso permitia que eles disseminassem e explicassem a Doutrina da Proteção Integral subjacente ao ECA dentro de órgãos da administração, reduzindo assim as oposições a ele.

Além disso, a partir de um dado momento, o Executivo Municipal passou a demonstrar urgência em legalizar a situação do município frente ao artigo 261 do Estatuto que determina que somente os municípios que tenham o CMDCA funcionando estão aptos a receber recursos do governo estadual e federal para a implementação de ações na área da infância e adolescência. Isso contribuiu para que a prefeitura não continuasse totalmente omissa em relação à criação do Conselho, convivesse mais pacificamente com o processo de mobilização iniciado por funcionários da FAMN e por membros do MNMMR e passasse a apoiar os primeiros passos para a feitura do projeto de lei que disporia sobre a política municipal de atendimento aos direitos das crianças e dos adolescentes.

O projeto, elaborado por um grupo composto por mais de 20 pessoas de diferentes áreas, foi transformado na Lei 07/91, de 03/05/91, que criou o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Natividade com composição paritária de 14 membros. O mandato dos conselheiros era de dois anos, sendo permitida uma recondução. Os representantes do poder público eram indicados pelo prefeito e os da sociedade civil eleitos pelo voto das entidades com sede e representação legal no município. A Lei também definiu que o CMDCA contaria com uma diretoria formada por seis integrantes com funções distintas (presidente, vice-presidente, 1º secretário, 2º secretário, 1º tesoureiro e 2º tesoureiro), eleitos em assembleia pelos demais conselheiros. Após a indicação dos representantes governamentais e a eleição dos representantes não governamentais, o Conselho deu início às suas atividades naquele mesmo ano.

Lindblom está certo ao afirmar que “as regras inscritas na constituição de um país podem não ser aquelas que regulam efetivamente o funcionamento do governo. Podem estar ali apenas *pro forma* [...]” (1981, p. 41). Isso é em parte válido para a situação em análise, pois, mesmo com a aparente “rendição” do governo municipal à lógica e legislação do controle social, as sabotagens ao pleno desenvolvimento do CMDCA continuaram após a sua instalação.

Pelo menos cinco estratégias para enfraquecer e mesmo inviabilizar o Conselho foram utilizadas pela prefeitura. A primeira foi a desatenção à obrigatoriedade legal de fornecimento de uma infraestrutura para o seu funcionamento. A segunda, principalmente no decorrer do seu primeiro ano de atuação, era a não submissão dos seus projetos ao crivo do colegiado, de modo que ele pouco exercia a sua função deliberativa, fiscalizadora e controladora. Já a terceira foi a indicação de conselheiros que eram funcionários sem expressão nos órgãos que representavam, sem poder de promover as alterações na política de atendimento desenvolvida pela prefeitura e sem acesso para levar ao executivo as demandas que surgiam nas discussões do Conselho. A quarta era o permanente controle e, também, as constantes ameaças da SMABES dirigidas aos próprios representantes governamentais. A quinta, por fim, foi o estímulo às querelas jurídicas em torno da legalidade da participação do MNMMR no CMDCA, partindo do fato de que a sua comissão local ainda não estava legalmente formalizada nos termos da Lei 07/91.

Paralelamente aos trabalhos do CMDCA, a Comissão Local do MNMMR realizou, em Natividade, ainda em 1991, o II Encontro Estadual de Meninos e Meninas de Rua que contou com o apoio de

funcionários da FAMN e com doações do setor privado e de entidades da sociedade civil. Esse encontro desencadeou uma disputa acirrada com o poder público local, tendo a direção da SMABES intensificado a pressão sobre os servidores municipais ligados ao MNMMR e proibido a discussão dentro da FAMN de questões relativas ao ECA.

A análise das ameaças de sanções e das proibições estabelecidas por aquela Secretaria mostra como nas disputas políticas “as pessoas interagem, exercendo influência, controle e poder umas sobre as outras” (LINDBLOM, 1981, p. 39). Nesse processo,

Os participantes do jogo do poder obedecem a diferentes regras por razões diversas. A explicação mais comum é a de que os participantes seguem regras que consideram legítimas. Alternativamente, dizemos que as pessoas são “forçadas” a obedecer a regras. “Força”, aqui, pode significar a ameaça do uso da violência, ou uma sanção de tal forma severa que não deixa alternativa (idem, p. 42).

No entanto, muitas vezes pessoas e grupos podem se rebelar contra aqueles que tentam controlar arbitrariamente os processos políticos. Isso fica evidente no caso estudado, quando, em 1992, numa reação ao imobilismo apresentado inicialmente, uma parte dos conselheiros passou a exigir da prefeitura a apresentação de projetos e a divulgação de dados ao CMDCA. Como ela se recusou, dois membros governamentais – o representante da FAMN, que exercia a função de Presidente, e o representante do Núcleo de Educação e Cultura/NEC – pediram afastamento do colegiado como forma de pressão.

Nessa fase de confronto direto entre o Conselho e a Prefeitura, alguns representantes de entidades da sociedade civil adotaram uma postura omissa acerca das questões em disputa, passando a se ausentar das reuniões. Tal postura estava associada à tradição clientelista que gerava uma relação de dependência e subordinação de tais entidades em relação ao executivo municipal.

Os embates travados até aquele momento mostram que a implantação do CMDCA em Natividade não se deu a partir de interações dialógicas e comunicativas preconizadas pela democracia participativa que se queria instituir na área da infância e adolescência. Ao contrário, tal implantação tornou-se um campo de acirradas disputas explicitando as desigualdades de distribuição de poder, o esforço do executivo de manutenção do *status quo* e a força de determinados atores de resistir a isso e de propor modos diferentes de fazer política.

Desde a concepção e primeiros passos do CMDCA – um espaço onde deveria predominar a liberdade e democracia – setores governamentais tentaram reduzir e mesmo anular a sua influência. Veremos na próxima seção como esse quadro se alterou e o Conselho assumiu um status de interlocutor privilegiado do governo municipal na definição de políticas públicas na área aqui em questão.

Ensaio de poliarquia no interior fluminense: o apogeu do CMDCA de Natividade

Em que pese o papel importante desempenhado pelas regras democráticas na ampliação da participação, ainda é muito pequeno o número daqueles que interferem diretamente na formulação das políticas públicas. Esse diagnóstico tem sido ainda mais verdadeiro, no caso brasileiro, em pequenas cidades. Contudo, estimuladas pelos avanços na nossa democracia, inflexões têm-se dado nesse quadro. Gestadas em meio a demandas por mais participação, essas inflexões favorecem a criação de espaços ou situações nas quais propostas e planos municipais de governo têm sido discutidos por grupos mais ou menos representativos do conjunto da população.

Foi o que ocorreu em Natividade, no final do 1º semestre de 1992, quando o candidato a prefeito pelo PMDB – Murillo Alves Ribeiro – mobilizou pessoas e entidades que fizeram parte do processo de criação do CMDCA, para auxiliar na construção do seu plano de governo, denominado Plano Integrado de

Desenvolvimento Municipal/PIDM. Tal plano reservava um lugar central para a área da infância e adolescência, orientava-se pelos princípios da proteção integral e reafirmava a importância da “participação popular na definição das prioridades e no controle da aplicação dos recursos e execução das ações” no campo em tela (PIDM, 1992, p. 10).

Aquele candidato saiu vencedor da disputa eleitoral de 03 de outubro de 1992 e, com isso, alçou a atenção à criança e ao adolescente a um lugar de destaque na agenda do executivo. Esse é o primeiro de um conjunto de fatores relevantes que temos que levar em conta para entender o grande sucesso que o CMDCA de Natividade experimentou, a partir daí, por um longo período de tempo.

O segundo fator de extrema relevância para o sucesso do CMDCA nessa fase foi o fato de que dos sete conselheiros nomeados pelo prefeito, três fizeram parte do grupo de coordenação do Plano de Governo e também eram integrantes do MNMMR. Isso possibilitou que o Conselho pudesse associar conhecimento, experiência política, independência e utilização de canais relativamente amplos de diálogo com o executivo.

O terceiro fator diz respeito à superação da falha do governo anterior, presente em inúmeras outras situações similares, de nomear conselheiros governamentais sem voz ativa no órgão que representavam, pois todos os conselheiros nomeados pelo novo prefeito eram os titulares ou assessores diretos das secretarias do seu governo.

Já o quarto fator refere-se ao apoio qualificado para as atividades do CMDCA que o novo prefeito assegurou ao nele alocar funcionários públicos que atuaram como assistentes técnicos e administrativos. A aquisição pelo executivo da sede exclusiva para as suas atividades, atendendo a uma das suas reivindicações, pode ser listada como o quinto fator de sucesso do Conselho nessa fase. Tal aquisição, segundo os entrevistados, contribuiu para dar mais visibilidade ao colegiado e serviu como uma expressão da sua consolidação, relevância e legitimidade diante de olhos de diferentes entidades e da população em geral.

Já de posse da infraestrutura necessária aos trabalhos – funcionários, sede, móveis, etc. – o Conselho em todo o período que compreendeu os anos de 1993 a 1996 atuou de forma dinâmica, ocupando-se de matérias substantivas discutidas regularmente com alto quorum, como pode ser visto através da análise das suas atas do período. Ele engajou-se em um conjunto de atividades cuja descrição mais detalhada e análise não são comportadas no espaço deste artigo. Resumidamente, tais atividades incluíam: (a) participação em comemorações cívicas e culturais, o que era utilizado como uma estratégia de aproximação com a comunidade e obtenção de visibilidade e reconhecimento público; (b) visitas e vistoria às entidades de atendimento a crianças e adolescentes do município; (c) participação dos seus membros em seminários, congressos e conferências realizados em cidades do Rio de Janeiro e de outros estados; (d) promoção de eleição para a escolha dos primeiros conselheiros tutelares do município; (e) divulgação do ECA nas escolas; (f) apoio aos concursos de desenhos, frases e textos sobre o Estatuto; (g) realização de eventos e seminários e; (h) principalmente, definição de políticas para a infância e adolescência feita através de comissões específicas que detalhavam as metas anuais a serem alcançadas pelo Executivo.

Em março de 1993, o CMDCA desenvolveu, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF e da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência/FCBIA, a primeira etapa do curso de capacitação de conselheiros de diferentes municípios do interior fluminense. Um dos resultados dessa primeira etapa foi a elaboração pelos presentes do documento intitulado “Carta de Natividade”. A carta firmava uma série de compromissos assumidos entre os colegiados da região e fazia reivindicações ao Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente. A elaboração de tal documento em uma das atividades desenvolvidas pelo CMDCA de Natividade é umas das expressões da sua influência e capacidade de articular outros Conselhos em torno de uma agenda coletiva.

Ainda no ano de 1993, Natividade recebeu duas visitas de representantes do UNICEF, dentre eles o seu presidente no Brasil. Na primeira delas o CMDCA expôs as ações que vinha desenvolvendo em

diferentes áreas. Os consultores do UNICEF, depois do exame de tais ações e após a realização de entrevistas com conselheiros municipais, representantes do governo e moradores da cidade, principalmente crianças e adolescentes, demonstraram reconhecimento do trabalho realizado. Assim, visando incentivar ainda mais o CMDCA, solicitaram que ele elaborasse um projeto para ser financiado pelo seu escritório no Brasil.

Como os conselheiros acreditavam que o desenvolvimento de atividades esportivas poderia contribuir para a redução do envolvimento dos jovens da cidade com o uso do álcool e drogas, o projeto elaborado foi o de construção de uma quadra poliesportiva. Essa quadra foi inaugurada no dia 20 de junho de 1994.

Além de obter recursos para a execução direta de ações, o CMDCA também se valeu do capital político e do prestígio que gradativamente acumulava para atrair para o município financiamentos para projetos de órgãos públicos municipais e de instituições da sociedade civil que atuavam na área da infância e adolescência. Tais financiamentos vieram, por exemplo, da Comunidade Europeia que financiou o projeto Guri-Puri voltado para a oferta de atividades recreativas e educativas. Várias outras entidades nacionais e internacionais (Fundação Banco do Brasil, Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Fundo Canadá e Embaixada Britânica) também contribuíram para a implementação de outros projetos, a exemplo da Escola-Fazenda,⁶ que tiveram a chancela do CMDCA.

No ano de 1994, membros do Conselho participaram de pelo menos dois treinamentos: a Segunda Etapa do Curso de Capacitação de Conselheiros e uma conferência promovida pela FCBIA. O ano de 1994 também merece destaque pelo trabalho do CMDCA na elaboração de um plano de políticas públicas para a infância e adolescência para o biênio 95/96 enviado ao executivo para que suas ações e programas fossem incluídos na lei orçamentária anual. Nesse mesmo ano, o CMDCA revisou e alterou a Lei 05/92, elaborou a minuta do decreto de regulamentação do Fundo Municipal para a Infância e Adolescência e fez a previsão de suas despesas e das despesas do CT para o ano seguinte. Posteriormente, promoveu a redação do anteprojeto da lei nº 10/96, enviado à Câmara Municipal de Vereadores, que alterou o processo de eleição do Conselho Tutelar e dispôs sobre a exigência de permanência diária de, no mínimo, um Conselheiro Tutelar de plantão na sua sede. Outro importante empreendimento no qual o CMDCA esteve envolvido nesse ano foi a criação de um abrigo no município para as crianças vítimas de maus-tratos. Nos anos de 1995 e 1996, o Conselho manteve um ritmo e padrão contínuos de atuação de modo que as suas funções eram cumpridas e suas prerrogativas eram respeitadas.

Não há dúvidas de que após o período conturbado da sua criação, o CMDCA se estabeleceu como um espaço de debate, formulação e avaliação de políticas públicas na área da infância e adolescência em Natividade. Obviamente que essa não foi uma etapa despida de conflitos. Mas, sem dúvida, foi predominantemente um período de afirmação da possibilidade de atuação conjunta da sociedade civil e do governo no gerenciamento das políticas para aquela área. Ambos conseguiram estabelecer interações dialógicas essenciais para uma convivência democrática no âmbito local. Para tanto contribuiu uma adesão dos diferentes atores a um modelo poliárquico que começava a se instituir. Nesse modelo, as normas pré-estabelecidas eram tendencialmente obedecidas; a participação estimulada e viabilizada; os pactos cumpridos e o diálogo usado como um instrumento privilegiado de comunicação e negociação.

Infelizmente, o modelo poliárquico que permitiu a consolidação do CMDCA como arena de controle social e participação popular não conseguiu se instituir como uma “tradição”. Em função disso, o Conselho foi gradativamente perdendo o seu ritmo de atuação e caminhando em direção a um lastimável estado de estagnação. É disso que a próxima sessão tratará.

O declínio do CMDCA e a perda de *status* de interlocutor privilegiado

O autoritarismo e o personalismo têm uma incidência fortemente negativa no serviço público, pois contribuem para a tendência ao desmantelamento (a) de equipes e estruturas administrativas com histórico bem sucedido de trabalho para dar conta da necessidade de divisão de cargos entre aliados políticos; (b) de pactos já firmados e a recriação de novos em torno de ideários instáveis sobre diferentes expressões da questão social e modos de sobre elas intervir. Neste movimento, setores antes tidos como prioritários são muitas vezes relegados a segundo plano.

O município de Natividade não tem estado imune a esse processo. Ali, a lógica personalista e autoritária tem sido amplificada pela repetida alternância no poder dos mesmos grupos partidários oriundos de duas famílias tradicionais locais, que são eleitos para um primeiro mandato, derrotados em seguida pelo adversário político e reeleitos posteriormente. Esse fato pode ser claramente observado no período de 1982 até 2000, pois nessa época, no que poderíamos chamar de “política da gangorra”, dois prefeitos se alternaram no governo. Esse monopólio do sistema político municipal por aqueles grupos nos permite caracterizá-lo como uma oligarquia, já que ele assentava-se em formas de recrutamento político baseadas em critérios de adstrição que apresentavam obstáculos à participação comunitária na vida pública, sendo o poder sempre consolidado em torno de uma pequena elite.

Foi em um dos momentos daquela alternância – o fim do segundo governo de Murillo Alves Ribeiro e a posse de Márcio Assis Ribeiro para outro mandato (1997 a 2000) – que o CMDCA vai passar por uma nova inflexão, dessa vez negativa, que conduziu ao seu declínio.

Um fator central nesse processo foi a ruptura do processo colaborativo entre o Conselho e o executivo municipal, gerada pelo local secundário que a problemática infanto-juvenil e a participação social ocupavam na agenda de preocupações desse segundo ator. Um indicador disso é a morosidade do novo prefeito em nomear os representantes do seu governo, o que se deu quase três meses após a sua posse. Entre os nomeados estava a titular da SMABES, que veio assumir logo em seguida a presidência do CMDCA. Para um maior entendimento das implicações da nomeação dela e dos problemas que surgirão a partir daí, deve-se levar em conta que ela era a mesma gestora daquele órgão que, quando da criação do Conselho, expressava claramente suas visões preconceituosas sobre crianças e adolescentes pobres e sua oposição à participação comunitária na definição das políticas para esse segmento.

Desde o início do seu mandato como presidente, ela deixou claro que julgava que todos os Conselhos do município deveriam ser fundidos em um único órgão colegiado. Talvez essa não fosse uma proposta descabida se estivesse em questão o desejo de estabelecer uma estratégia de ação intersetorial, capaz de potencializar a ação de diferentes políticas públicas. Contudo, o que ela realmente objetivava era, no máximo, “racionalizar” os “custos” humanos decorrentes da presença em reuniões, baseando-se na visão de que as entende como “perda de tempo”. Assim, ao defender essa proposta, a presidente desconsiderava as várias peculiaridades das diferentes políticas setoriais, das suas populações-alvo e das organizações da sociedade civil que lidavam com elas.

Ainda no que tange ao papel do novo governo municipal no desmonte do CMDCA, cabe salientar que ele reintroduziu mecanismos pouco legítimos de pressão – intimidações e perseguições – sobre funcionários devido ao seu trabalho na criação do Conselho e à sua filiação ao MNMMR.

Há que se destacar outros fatores que também contribuíram para o declínio do CMDCA. Um deles foi o afastamento das instituições comunitárias das ações desenvolvidas pelo Conselho e a sua inação para que ele atuasse de modo mais efetivo. Como relata um entrevistado, “A partir de 1997, o Conselho foi perdendo a sua força, pois a comunidade não estava consciente da sua importância. A diretoria do Conselho não convocava a assembleia e a comunidade não pressionava para ter as reuniões”. Essa situação traz indicações importantes sobre as dificuldades de sustentabilidade dos ciclos e mesmo picos participativos no Brasil. Exemplos de maior dimensão dessa dificuldade estão presentes em certa quantidade na nossa história recente. A ampla movimentação nacional pelo *impeachment* do presidente Fernando Collor, por exemplo, não se transmutou em modos mais perenes de intervenção coletiva nem foi reintroduzida na cena política nacional em vários outros momentos de relevância similar. Há vários diagnósticos possíveis sobre esse fenômeno que nos parecem corretos. Um deles está relacionado ao

grande “déficit de capital social, que permite a permanência de uma cultura política desafeta à participação” (BAQUERO, 2001, p. 45). A história ditatorial recente do Brasil em nada contribuiu para a melhoria desse quadro, pois, durante os anos do autoritarismo do pós-1964, a sociedade civil teve enormemente reduzido o seu espaço de atuação, o que reproduzia traços de conjunturas anteriores nos quais a sua influência no jogo político era pequena e cerceada. Os estudos históricos nos ensinam que fenômenos como esse podem ser mais bem entendidos dentro de uma perspectiva de longa duração e que eles não desaparecem da imaginação e do modo de inserção social das pessoas com muita facilidade, principalmente quando são reforçados todo o tempo como parece ocorrer em Natividade.

Outro fator que contribuiu para o declínio do CMDCA foi certo tipo de “competição” entre velhos, novos e emergentes problemas sociais. Em um contexto no qual a fome e a AIDS, por exemplo, passaram a ocupar amplo espaço na mídia e na agenda social pública e privada, os investimentos de diferentes origens na temática infanto-juvenil escassearam. Não podemos deixar de destacar nesse processo o papel desempenhado pelas modificações nas relações entre as organizações não governamentais nacionais, vinculadas àquela temática, e as grandes *charities* internacionais. Por muito tempo essas organizações, por participarem de um *circuito internacionalizado de agentes e organizações, em torno de ideários e projetos com horizontes comuns* (LANDIM, 1998, p. 49,50), constituíram canais importantes para a obtenção de apoio financeiro das agências estrangeiras (principalmente europeias, canadenses e estadunidenses) para a área da criança e do adolescente. Esse circuito beneficiou as próprias organizações não governamentais, órgãos do governo e instâncias como o CMDCA de Natividade. O fluxo de investimentos estrangeiros para tal área teve seu apogeu no Brasil a partir dos anos de 1980 e, motivado por uma série de fatores, entrou em declínio na década de 1990. Dentre tais fatores destacamos o privilegiamento de outros problemas nas agendas das *charities*, assim como o deslocamento dos investimentos para outras áreas do mundo. Como lembra uma entrevistada, “Antes era tudo para o nosso país, principalmente para os trabalhos feitos com os ‘meninos e meninas de rua’, depois mudou o foco da intervenção. Primeiro passaram a atuar em apenas algumas regiões do Brasil como o Nordeste, depois foram para a África, para a Bósnia”.

Outro fator – de caráter mais amplo e que esteve presente em maior ou menor extensão em toda a história do Conselho – a ser considerado nessa discussão sobre o seu declínio é o alto grau de privatização da vida em nossas cidades. Isso, ao seu turno, deve ser associado ao intenso processo de fragmentação social que caracterizava e continua a caracterizar o Brasil resultante, dentre outras variáveis, da estratégia do “salve-se quem puder”, todo o tempo reafirmada pelo neoliberalismo. Tal estratégia tem como tônica a individualização dos problemas e da busca pela sua superação o que, por sua vez, corrói o espírito associativo, a procura por soluções coletivas e a participação nas coisas e espaços públicos como o CMDCA de Natividade.

Ainda em relação aos fatores que contribuíram para o declínio do Conselho, destacamos a perda da sua sede original e a redução de seus recursos humanos. Com uma parceria formalizada com o Poder Judiciário, o CMDCA, juntamente com o Conselho Tutelar, mudou de sede e se estabeleceu em uma sala anexa ao Juizado de Pequenas Causas. Nesse momento passou a contar com apenas um funcionário, o qual também era responsável por assessorar os trabalhos do CT. No auge do CMDCA, sua sede era reverenciada com orgulho devido a sua localização e visibilidade e por ter sido uma conquista obtida após alguns anos de reivindicação ao poder público municipal. Nessa mudança, o CMDCA perdeu o seu referencial simbólico, pois a nova sede ficou conhecida como a “Sede do Conselho Tutelar”. Desmobilizado, ele acabou não acompanhando o Conselho Tutelar quando este, em mais uma mudança, alojou-se em um novo lugar e levou consigo o mobiliário e equipamentos que haviam sido adquiridos para o seu funcionamento. Sobre a perda da sede, vale reproduzir a fala de um dos nossos entrevistados: “[...] quando pessoas ou instituições começam a perder o seu espaço de referência, além de perder a visibilidade, também perdem a motivação e se desmobilizam”.

Uma das formas que o Conselho considerou importante para superar os dilemas por que vinha passando foi investir na capacitação dos seus membros. Assim, em 1999, quando estava sob a presidência do representante de uma das associações de moradores do município, buscou apoio de

entidades para a realização de treinamentos de conselheiros. Apesar do empenho, tais treinamentos não ocorreram porque ele não conseguiu os aportes financeiros para custeá-los, o que é surpreendente em face de sua história prévia de obter, com facilidade, recursos para as suas atividades.

Nesse contexto, em que pese a pressão do Ministério Público, era reduzido o número de conselheiros presentes às sessões do Conselho, e já sem sua sede, o CMDCA viu as suas reuniões ficarem cada vez mais espaçadas. Mesmo assim, mantinha-se em alguns dos seus membros a esperança de melhorias em função de uma possível mudança nos rumos da administração de Natividade com as eleições municipais de 2000. Vejamos o que aconteceu.

O pleito de 2000 para prefeito foi vencido por Luiz Carlos Machado que, ao contrário dos anteriores, não era membro de qualquer família tradicional da cidade.⁷ A sua vitória, portanto, indicava a erosão da “política de gangorra” à qual fizemos referência páginas atrás.

Luiz Carlos Machado foi eleito a partir de uma plataforma que propunha “mudança já” e “combate à corrupção e ao clientelismo”. Ao mesmo tempo, a vitória dele foi impulsionada por sua história pessoal de forte assistencialismo executado a partir da APAE local (da qual era presidente) e da entidade intitulada “Amigos de Natividade” (da qual era um dos fundadores). Todos os anos essa entidade distribuía brinquedos e guloseimas para as crianças pobres do município, no Natal, em um grande evento que contava com a realização de shows e passeios de helicóptero com “Papai Noel”. O perfil, o *modus operandi* e a vitória eleitoral de Luis Carlos Machado invocam a reflexão de Carvalho (2009), transcrita a seguir sobre a tradição brasileira de apoio a propostas messiânicas:

Ligada à preferência pelo executivo está a busca por um messias político, por um salvador da pátria. Como a experiência de governo democrático tem sido curta e os problemas sociais têm persistido e mesmo se agravado, cresce também a impaciência popular com o funcionamento geralmente mais lento do mecanismo democrático de decisão. Daí a busca de soluções mais rápidas por meio de lideranças carismáticas e messiânicas (p. 221-222).

O discurso salvacionista e moralizador de Luiz Carlos Machado só inicialmente conduziu a padrões progressistas de gestão pública, tendo logo em seguida se ajustado aos modelos decisórios tradicionais marcados pela forte hierarquização e autoritarismo. Assim, não surpreende que, durante a sua administração, a gestão participativa na área da infância e adolescência não tenha sido estimulada. Isso fica evidente em diversos documentos e nas entrevistas que indicam que o CMDCA reuniu-se poucas vezes ao longo do seu mandato e apenas para a preparação das conferências ou quando instado pelo Ministério Público.

O Livro de Atas do CMDCA mostra que nessa gestão municipal a primeira reunião ocorreu somente no final de junho de 2001 e contou com a presença do Promotor Público. Notamos no documento de registro dessa reunião um texto confuso que faz questão de elogiar o discurso do membro do Ministério Público. O elogio a tal discurso não constitui um problema em si. Contudo, ele vem associado ao que parece ser um crescente sentimento de inferioridade e uma surpreendente subordinação do conhecimento “vulgar” dos conselheiros ao conhecimento “científico” do promotor. Como consta em um trecho da ata, “Aconteceram apartes de Conselheiros, mas todos com importância aquém do que nos [relatava] orientava sua Excia. o Promotor”.

Muito em função da falta de quorum regimental, somente mais duas reuniões ocorreram nesse ano: uma em julho e a outra em novembro.

Neste contexto, pelo que supostamente poderia contribuir para a dinamização das atividades, ganhou força a proposta de redução do número de membros do CMDCA. Tal proposta, defendida pelo promotor e pelos representantes governamentais, veio a ser aprovada através da Lei Municipal 216/02, de 14 de agosto de 2002. Com ela a composição do CMDCA passou a ser de oito membros titulares, quatro governamentais e quatro não governamentais. Essa mesma lei, com a justificativa de que era necessário minimizar os “trabalhos burocráticos” decorrentes da realização de eleições e nomeação de

conselheiros, alterou a duração do mandato deles, ampliando-o de dois para três anos. Assim, ao invés de se fomentar o envolvimento coletivo na formulação e no controle da execução de políticas para a infância e adolescência, optou-se pela tomada de medidas que acabaram contribuindo para a exclusão de atores sociais da arena pública e do CMDCA. Este tipo de medida, em Natividade e alhures, tem constituído um obstáculo de monta à consolidação da democracia participativa.

Com o Conselho já estruturado com base na nova lei que reduziu o seu número de integrantes, apenas mais quatro reuniões foram realizadas até o final do ano. Na primeira reunião estavam presentes todos os membros do CMDCA. Nas três últimas, apenas 4, o que remarca a ineficácia da redução do número de seus componentes enquanto mecanismo para assegurar a realização das reuniões.

As poucas reuniões que ocorreram em 2003 giraram em torno da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e das suas equivalentes estadual e municipal. Em 2004 também foram raríssimas as reuniões feitas e, nelas, os assuntos tratados diziam respeito apenas à Conferência Municipal. A exclusividade que esse assunto assumia indica que outras funções do colegiado não estavam sendo cumpridas. Isso é tanto mais lamentável quando se sabe que o esforço feito para concretizar tal conferência não se deu pela importância atribuída a ela pelo Conselho como um momento de reflexão coletiva sobre os rumos da política setorial no município. Na verdade, tal esforço foi feito apenas para atender determinações legais e, portanto, sem muita preocupação com as questões substantivas relacionadas àquela política. Isso fica claro quando se analisam os seus documentos finais que revelam um número pequeno de presentes, um temário por demais restrito e resoluções de pouca relevância.

Esperava-se que o prefeito eleito para o mandato de 2001-2004, por ter exercido a função de conselheiro municipal, representante de uma entidade não governamental, e por ter sido considerado atuante na área dos direitos da criança e do adolescente, colaborasse para fomentar tanto o CMDCA quanto a participação da sociedade civil na gestão pública. No entanto, durante o seu mandato, o CMDCA acabou sucumbindo a quase total inércia haja vista que sequer a periodicidade mínima legalmente determinada de uma reunião por mês era cumprida. É claro que os representantes da sociedade civil não conseguiram desempenhar bem o seu papel na gestão das políticas públicas infanto-juvenis e abstiveram-se de cobrar a realização das reuniões quando a presidência do Conselho era ocupada pelo executivo. No entanto, o costume da delegação *pro forma*, da indicação de representantes governamentais que não possuem voz e representatividade no governo e que não assumem a questão da criança e do adolescente como prioridade, foi uma prática recorrente do mandato de Luiz Carlos Machado, indicando claramente a sua indisposição de dividir o poder com a sociedade civil no que tange à definição das diretrizes político-administrativas para a área em questão.

No seu segundo mandato (2005-2008), não foram verificadas mudanças substantivas nesse cenário; e nos dias atuais, com uma nova gestão na prefeitura da cidade, não há quaisquer indícios de que o CMDCA de Natividade, um dos primeiros criados no Brasil, outrora já constituiu uma referência importante na área de controle social em nosso país, receba nova orientação.

Considerações finais

A análise do percurso do CMDCA de Natividade, no período de 1990 a 2004, mostra como não há fixidez nos modos de operação e nos resultados possíveis da ação das instâncias de controle social. Cada uma dessas instâncias pode possibilitar a participação da população na deliberação sobre políticas públicas e ser um instrumento valioso para o estabelecimento de uma gestão democrática ou pode constituir apenas um mecanismo formal inexpressivo. Pode contribuir para a elaboração de políticas mais avançadas e inclusivas ou pode ser um espaço que simplesmente ratifica padrões históricos de exclusão. Uma e outra situação e tantas outras intermediárias são contingentes a um conjunto de fatores – disputas pelo poder local; condições materiais de funcionamento; culturas políticas diversas; disposição do governo local em partilhar o poder na gestão de políticas setoriais; pressão dos organismos

internacionais; influência dos órgãos estaduais e federais; etc. – que modelam as possibilidades de participação coletiva.

A experiência do CMDCA de Natividade pode ser considerada peculiar por ele ter conseguido funcionar de forma adequada por um longo período de tempo. Assim, o seu sucesso o distingue de muitos de seus congêneres em diferentes áreas que, como evidenciam vários estudos, não conseguem estabelecer grandes ciclos de desenvolvimento, alcançar estabilidade e ser considerados instâncias legítimas e úteis (BATTINI; COLIN; FOWLER, 2001; BRAVO, 2006; GUIZARDI; PINHEIRO, 2006). São diversos os fatores que contribuem para tanto, como indicamos acima. Além deles, gostaríamos de salientar os dilemas em torno da participação da sociedade civil.

Como se sabe, foi pensando nela que a Constituição de 1988 buscou inscrever com clareza em nosso mundo legal e político o tema do controle social. Foi com o mesmo espírito que outras legislações infraconstitucionais a colocaram no centro do processo de descentralização das políticas sociais. Assim, no campo normativo e ideológico, a ideia de participação e um dos seus instrumentos – controle social – tem como pano de fundo uma paisagem multicolor inspiradora. Contudo, no que diz respeito à sua materialização e grau de institucionalização, o que temos ainda é um retrato menos colorido, capaz de induzir à queda do nosso otimismo.

As dificuldades de participação da sociedade civil estão, grosso modo, relacionadas à tradição centralizadora e autoritária das elites políticas que têm-se apropriado do Estado brasileiro e tornado os direitos sociais, políticos e civis em objeto relativamente fácil de descartar em contextos ditatoriais e mesmo naqueles de inspiração mais democrática. Muito em função disso, ela deparou-se, a partir da década de 1980, com oportunidades de participação em condições bastante adversas. Isso porque trata-se de uma sociedade que ainda carrega a marca de ser uma das mais desiguais do mundo e com níveis de pobreza e miséria alarmantes. Pobreza e desigualdade em nada contribuem para o desejo e possibilidades de participação, pois têm forte incidência negativa na escolarização e no acúmulo de capital social, elementos necessários para que ela ocorra.

Outrossim, trata-se de uma sociedade com pouca experiência de inserção no jogo político. Isso não significa referendar as discussões que caracterizam o povo brasileiro como naturalmente avesso à participação, pois a sua história é repleta de momentos e sequências de mobilizações voltadas à restituição e à produção de direitos. Tais mobilizações, entretanto, na ausência de canais formais, regulares e longevos não produziram uma tradição mais consistente e generalizada de atuação popular na esfera pública. Não produziram, ainda, a experimentação, aprendizagem e convicção da importância da participação, seja através do voto, seja através do associativismo comunitário.

Essa é uma situação bastante preocupante que nos coloca de frente com duas tarefas. A primeira, de ordem mais intelectual, é a de buscar entender melhor os elementos que têm favorecido o bom desempenho, ainda que relativo e interrompido, de várias instâncias de controle social. Tal entendimento é essencial para que possamos reforçar aspectos positivos passíveis de serem estimulados. A segunda, de caráter político, é continuar resistindo aos discursos e práticas que têm insistido em modelos tecnocráticos de formulação e implementação das políticas e na individualização dos problemas sociais. O bom cumprimento dessas tarefas não vai garantir que a participação e o controle social se ampliem e se instituem de modo consistente na dinâmica societária brasileira. Mas, se realizarmos uma e outra, poderemos ter e dar mais esperanças que a utopia participativa não é um sonho irrealizável.

Referências

BATTINI, Odária; COLIN, Denise; FOWLER, Marcos. *Assistência social, controle e financiamento*. Brasília: Ser Social, 2001.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001.

- BRAVO, Maria Inês de Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 88, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- CRUZ, José Luiz Viana da. *Construindo a cidadania: a experiência de implantação do Conselho Municipal de Direitos e de elaboração da política de atendimento à criança e ao adolescente em Natividade/RJ*. Campos: 1993.
- DAHL, Roberto A. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2005.
- DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Para uma sociologia do dilema brasileiro. São Paulo: Rocco, 1997.
- GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos conselhos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 11, n. 3, p. 797-805, 2006.
- GÓIS, João Bôsco Hora. Reabrindo a caixa preta: rupturas e continuidades no discurso sobre a AIDS nos EUA (1987-1998). *História, Ciências, Saúde*, Manguinhos, v. 9, 2002.
- LANDIM, Leilah (Org.). *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.
- LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política: pensamento político*. Brasília: UNB, 1981.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. São Paulo: Rocco, 1993.
- PIDM. Plano Integrado de Desenvolvimento Municipal. Natividade: 1992.
- RUA, M. das G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: CNPD. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília: 1998.

¹ Utilizamos o vocábulo *poliarquia* na acepção conferida a ele por Robert Dahl (2005). Este autor o utiliza para explicar o processo de constituição das democracias nos países de capitalismo avançado da Europa ao longo dos dois últimos séculos. Tais países têm em comum, em termos gerais, o fato de terem passado em sua história por um processo que envolveu as seguintes dimensões: (1) amplo desenvolvimento das forças produtivas que levou à acentuação da acumulação capitalista; (2) montagem de sistemas consistentes de proteção social, estruturados em torno de programas perenes; (3) gradativa ampliação da participação da população em processos decisórios, notadamente os eleitorais; (4) formação de identidades políticas estáveis de dois importantes atores (o empresariado e as classes trabalhadoras); (5) definição de normas para inserção no jogo político, incluindo tanto a indicação dos grupos autorizados a atuar politicamente na esfera pública como a montagem do aparato institucional capaz de despersonalizar aquele jogo e estabelecer procedimentos para regulá-lo. Das dimensões constituintes da noção de poliarquia elaborada por Dahl, é essa última que mais atravessa o nosso artigo.

² Natividade é um município do Estado do Rio de Janeiro que possui uma população de cerca de 15.500 habitantes distribuídos em uma área de 390,6 km².

³ O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua surgiu em 1985. Ele tem-se dedicado à defesa dos direitos desse segmento e ao treinamento dos “educadores de rua”. O MNMMR teve grande influência no processo de queda da Doutrina da Situação Irregular e, após a promulgação do ECA, junto com organizações não governamentais, atuou na assistência à criação dos Conselhos Municipais de Direitos em diferentes localidades.

⁴ Os documentos foram consultados com aquiescência das instituições pesquisadas e as entrevistas realizadas mediante explicação prévia dos objetivos da investigação e do modo como seriam utilizadas.

⁵ O fato de estarem subordinados administrativamente à SMABES não impedia que muitos dos membros da FAMN expressassem uma posição crítica em relação ao governo municipal e aderissem aos princípios defendidos pelo MNMMR relativos ao atendimento aos “menores” e à democracia-participativa.

⁶ A Escola-Fazenda era uma unidade de ensino dotada de uma estrutura que permitia a plantação de hortaliças e criação de animais e na qual, além de participarem das atividades educativas e profissionalizantes, acompanhadas por equipe técnica capacitada, os alunos recebiam bolsas de estudo.

⁷ Cabe também lembrar que Luiz Carlos Machado participou das reuniões preparatórias à implantação do CMDCA e foi seu conselheiro por vários anos consecutivos como representante da APAE.