

# POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENDIMENTO AOS DIREITOS DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA, PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Marília Flores Seixas de Oliveira<sup>1</sup>

Compreendendo que a dignidade e os direitos humanos precisam ser recambiados de um plano abstrato para a realidade efetiva – de maneira a se alcançar um patamar sustentável de desenvolvimento –, atenção especial deve ser dada a alguns grupos particularmente vulneráveis, como crianças e adolescentes em situação de risco. Para se garantirem direitos à infância e à adolescência (base para a construção de sociedades melhores), é preciso que sejam consideradas suas condições especiais de pessoas em desenvolvimento e ícones de futuro.

Este artigo discute o processo de implantação da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente no município de Vitória da Conquista (BA), entre os anos de 1997 a 2000, na perspectiva de análise do desenvolvimento sustentável, com ênfase nas políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais, sob a ótica dos direitos estabelecidos na legislação brasileira. Analisamos o processo de implementação das políticas municipais, considerando as determinações do ECA e o enfoque do desenvolvimento sustentável.

A situação de miséria e violência enfrentada por crianças e adolescentes que não têm seus direitos garantidos tem se agravado com a crise social de caráter mundial – traduzida pelo desemprego, pela exclusão social, pela segregação espacial e pela pobreza endêmica, criando grandes diferenças entre alguns seres humanos e outros. Pensar em sustentabilidade implica em buscar o equacionamento satisfatório de condicionantes de natureza social, econômica e ambiental, e em discutirmos as alternativas locais de política pública sob o prisma de sua capacidade de “[...] atender às necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade de atendê-las no futuro” (*Nosso Futuro Comum*, 1991: p 44). A política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente – que foi constituída no Estatuto da Criança e do Adolescente/ ECA (Lei 8069/90) – estabelece que a garantia dos direitos firmados deve se efetuar por meio de uma política de atendimento, reunindo governo e sociedade civil. Como forma de viabilizar a fundamental participação comunitária no processo de planejamento das políticas, no controle dos gastos públicos e no zelo com as crianças, o ECA cria os conselhos dos direitos das crianças e dos adolescentes e o conselho tutelar. Para que seja possível se avançar na direção do desenvolvimento sustentável, proposto como “[...] um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras” (*Nosso Futuro Comum*, 1991: 10), o desenvolvimento de ações que visem à proteção e à preservação ambiental e que busquem a inclusão e a redução das desigualdades sociais deve se dar levando-se em consideração as especificidades históricas, econômicas, sociais, ambientais e culturais locais. A participação comunitária torna-se imprescindível: “[...] se as comunidades locais participarem dos processos de decisão, poderão articular e impor seu interesse comum” (ibidem: 51).

O município de Vitória da Conquista, na Bahia, tem uma localização geográfica que possibilita grande afluxo de migrantes em decorrência do entroncamento de várias rodovias<sup>2</sup>. Interligando vários pontos do País, no meio do caminho entre o Nordeste e o Sul, o Litoral e o Centro, Vitória da Conquista faz convergir migrantes de todos os lugares. Alguns, em situação de pobreza e vulnerabilidade, acabam permanecendo na cidade definitivamente ou o tempo suficiente para conseguir uma passagem para mais adiante, nesta espécie moderna de nomadismo que se

---

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Sustentável (UnB) e Professora do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB.

<sup>2</sup> BR 116, BR 415, BA 262, BA 265 e outras estradas vicinais

associa à crescente exclusão social. Sendo um município de porte médio do Nordeste brasileiro (com 262.585 habitantes e taxa de crescimento anual de 2,05% - IBGE 2000), Conquista vive os problemas de um município de sua dimensão, agravados por ser um pólo de migração regional. No desenvolvimento do município, a produção agrícola, complementar à pecuária extensiva, assentou-se em grandes propriedades, numa matriz econômica que dificultou o desenvolvimento da pequena agricultura familiar, gerando estrutura fundiária centralizada, aumentando a concentração da renda no campo e provocando processos de êxodo rural. Práticas agrícolas históricas, vinculadas à monocultura e ao grande latifúndio, associadas às dificuldades da vida rural inviabilizaram a permanência da população no campo. A chegada na cidade de famílias que saem do campo para tentar uma vida melhor é um constante problema social.

A ausência de infra-estrutura básica, capaz de absorver o grande contingente populacional que sai do campo – mas não se integra verdadeiramente à vida urbana – tem contribuído para o aumento da exclusão social, da segregação e da pobreza. Com base econômica historicamente ligada à pecuária e à agricultura de subsistência, o município de Vitória da Conquista passou a ser um pólo comercial desde a abertura das estradas. A partir dos anos 70, foi implantado um pólo agrícola comercial baseado na monocultura do café, objetivando a expansão econômica do município. Por conta dessa expansão, foi criado, com incentivos estatais, um distrito industrial que se encontra desestruturado e em crise. A década de 80 marcou o crescimento do setor terciário, o mais dinâmico da economia municipal: a cidade, hoje, é o principal centro regional na prestação de serviços especializados, dispondo de rede hoteleira, escolar e médico-odontológica, além de serviços de consultoria, publicidade e assessoria de empresas. A consolidação do município como um pólo educacional deve-se à expansão da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, à implantação do Centro Federal de Educação Tecnológica e, mais recentemente, à proliferação de faculdades particulares, bem como ao grande número de colégios de segundo grau.

O Nordeste brasileiro ainda mantém práticas político-administrativas tradicionais, fundadas no clientelismo e no favor. Tentativas de modernização das relações políticas nem sempre conseguem romper com práticas arcaicas, servindo, muitas vezes, de espaços para re-atualização das formas de controle tradicionais. Na Bahia, ao modelo autoritário da política tradicional do Nordeste somam-se problemas decorrentes da hegemonia das forças políticas oligárquicas que administram o Estado. A realidade política de grande parte dos municípios do Nordeste se encontra na contramão do desenvolvimento sustentável, que considera a participação maior dos povos nos processos políticos de decisão e na administração pública como um pré-requisito básico.

Sendo parte integrante do Nordeste do Brasil, o município de Vitória da Conquista vivenciou, ao longo de sua história política, práticas associadas ao estilo de poder das oligarquias baianas.

Invertendo as formas tradicionais da política praticada no Nordeste, a administração municipal, que assumiu o governo em 1997 (gestão do Prefeito Guilherme Menezes de Andrade, do PT), indicou em seu programa político medidas como “[...] a inversão das prioridades e a luta contra as desigualdades sociais” e apresentou-se com a proposta de “[...] estabelecer novas práticas que fortalecessem a participação popular”. Ao longo da gestão (1997-2000), tal governo se destacou nacionalmente, recebendo prêmios<sup>3</sup> pelo desenvolvimento de projetos e programas sociais (dentre outras áreas), notadamente no âmbito das políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais e para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco.

A estrutura moderna de distribuição do poder colocou na pauta mundial a subnutrição e a fome, a pobreza endêmica e a exclusão social crescentes, as doenças provocadas tanto pelo excesso de alimentos quanto pela mais absoluta falta destes, a sofisticação tecnológica para a medicina de ponta (a que poucos têm acesso) e o aumento constante de doenças causadas pela falta de condições

---

<sup>3</sup> Tais como: *Prêmio Prefeito Criança* (Fundação Abrinq), *Prêmio Gestão Pública e Cidadania* (Fundação Ford e Getúlio Vargas), *Prêmio Saúde Brasil* (Ministério da Saúde), *Prêmio Município Amigo da Criança* (CONASEMS/UNICEF), *Prêmio Experiências Municipais Exitosas* (CONASEMS), dentre outros.

mínimas de salubridade e de reprodução dos meios de vida, a imensa desigualdade entre os seres humanos.

O sujeito contemporâneo, cindido, assiste às cenas cotidianas de excluídos e miseráveis, com crianças sobrevivendo do lixo, exploradas em trabalhos de alto risco, sem acesso à educação, à saúde, a direitos básicos como comida e saneamento, família ou futuro, sem se reconhecer nestas crianças. Outras alternativas de desenvolvimento, que se pautem tanto pela justiça social quanto pela proteção ambiental vêm sendo discutidas no mundo. Sachs (1993), propondo o eco-desenvolvimento, aponta cinco dimensões da sustentabilidade (social, econômica, ecológica, espacial e cultural), que precisam ser levadas em conta para se garantir a melhoria das condições de vida, respeitando-se os limites de carga dos ecossistemas e promovendo um equacionamento satisfatório de condicionantes de natureza social, econômica e ambiental.

No processo de construção de um desenvolvimento que seja sustentável, a temática da infância precisa ser discutida no âmbito específico de cada comunidade, inserida culturalmente, valorizando-se alternativas particulares de comunidades interpretativas autônomas, mas inter-relacionadas. As soluções locais podem servir de ilustração e exemplo para outras comunidades que enfrentem problemas semelhantes.

Os direitos da criança constituem base para a construção de sociedades melhores. No entanto, a história das crianças e adolescentes no Brasil é permeada por muitas crueldades. Na sociedade moderna, o processo de depauperação progressiva das camadas mais pobres decorrente do aumento das desigualdades e da exclusão social colocou crianças e adolescentes em situações de risco cada vez mais graves.

No caso das políticas públicas que promovam e assegurem os direitos das crianças e dos adolescentes, o estado brasileiro permaneceu ausente, ao longo da história, com sua intervenção junto à infância e à juventude marcada por ações repressivas, corretivas ou meramente assistencialistas.

No processo de luta por justiça social desencadeado em todo o País no início dos anos 80, a Constituição Federal de 1988 foi considerada um marco em direção ao fim da estigmatização que associava a pobreza à delinquência, ao preconizar como dever de todos (família, sociedade e Estado) a garantia dos direitos da infância e da juventude como absoluta prioridade. Dois anos depois, o Estatuto da Criança e do Adolescente traduziu a articulação de segmentos organizados da sociedade na busca de mecanismos de defesa dos direitos da infância e da juventude, estabelecendo uma nova lógica social, passando a considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais (Art. 15), firmando – como princípios básicos das políticas públicas para redução de desigualdades sociais – a descentralização, a participação popular, a articulação, a sustentabilidade e a mobilização.

Das mudanças estabelecidas no ECA, ressaltam-se duas inovações quanto às políticas públicas: a criação dos Conselhos Tutelares (âmbito municipal) e dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (municipal, estadual e federal). O Tutelar funciona como “[...] órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente”. (Art. 131). Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são formuladores e fiscalizadores das políticas públicas voltadas para a proteção e a garantia dos direitos. O ECA reafirma (Art 4º) o enfoque quanto ao tratamento de “absoluta prioridade” que deve ser dado à efetivação dos direitos da criança e do adolescente (“[...] à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária [...]”). Tal prioridade inclui a primazia na formulação e execução das políticas sociais públicas, que devem ser elaboradas com a participação comunitária, assegurada, neste caso, pelos conselhos. O efetivo funcionamento dessa nova forma de articulação entre a sociedade e o Governo tem encontrado dificuldades no País, tanto pelo desconhecimento da legislação e dos mecanismos de operacionalização dos conselhos, quanto pela dificuldade histórica de partilhar o poder e experimentar novas práticas sociais. No Nordeste, práticas políticas baseadas na partilha do poder encontram ainda mais problemas devido à tradição autoritária da centralização do poder.

Até 1997, o município de Vitória da Conquista não fugia a este modelo: os conselhos existentes funcionavam precariamente, sem conseguir articular ações significativas ou consolidar políticas voltadas para a melhoria da qualidade de vida. Considerando os documentos municipais, o trabalho se iniciou, em 1997, pela articulação com as ONGs, a normalização do funcionamento do Conselho dos Direitos, a implantação do Conselho Tutelar e pela busca de informações locais. Levantamento realizado neste mesmo ano pela Secretaria de Desenvolvimento Social (PMVC, 1998) encontrou, numa amostragem de 139 crianças e adolescentes em atividades de rua, 64% fora da rede escolar, 63% menores de 13 anos e 16% dormindo nas ruas. Deste universo, 61% exerciam alguma atividade de trabalho. A situação de risco social e pessoal das crianças e adolescentes que dormiam nas ruas era agravada pela perda de vínculos com a família (muitos eram oriundos de outras cidades) e pela exposição ao uso de drogas, à prostituição e a outras situações de risco. Além do universo das ruas, detectou-se grave quadro de trabalho infanto-juvenil no depósito de lixo a céu aberto, em pedreiras, olarias, casas de farinha, na colheita de café ou na retirada de areia para a construção civil. Apesar da existência da prostituição infanto-juvenil, o problema revelou-se de difícil dimensionamento, pois, sendo um pólo de convergência da população em trânsito (tradicional ponto de parada de caminhoneiros e viajantes), a cidade possui grande rede de prostituição, com mecanismos específicos de camuflagem da exposição de meninas a este trabalho.

Foi elaborado, a partir de pesquisas e contato com outras experiências, o *Programa Conquista Criança*, como a principal ação governamental de garantia de direitos das crianças e adolescentes em situação de risco, implementado em setembro de 1997. O *Conquista Criança* inaugurou uma ação social concreta ao intervir na realidade das crianças e adolescentes em vulnerabilidade social. Significando uma alternativa local de política pública compensatória voltada para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, esse Programa começou atendendo a 32 meninos, em salas da Secretaria de Desenvolvimento Social e, neste mesmo ano, após instalar-se em prédios específicos, o número de meninos e meninas atendidos chegou, um ano depois, a 150 e alcança, atualmente, 370 meninos e meninas (na faixa etária de 7 a 18 anos). Seu princípio fundamental é o da “educação para o exercício da cidadania” que, consoante o ECA, caracteriza-se pela recusa de uma ação meramente assistencialista, pelo combate ao trabalho infantil e pela valorização da criança e do adolescente como “[...] sujeitos de direitos civis, humanos e sociais” (PMVC, 1998). O *Conquista Criança* desenvolve “[...] atividades culturais, artísticas, esportivas e profissionalizantes, propiciando o acesso a bens culturais e simbólicos, através de cursos e oficinas, respeitando as idades e as características psico-sociais e físicas, as aptidões e vocações de cada sujeito, visando ao crescimento pessoal, psicológico e social da criança e do adolescente e sua futura inclusão no mercado de trabalho” (PMVC, 1997).

Os participantes do *Conquista Criança* experimentaram diferentes formas de sociabilidade, às vezes sem a satisfação das necessidades básicas ou a exposição a riscos graves. Para alguns, a permanência junto à família se tornou impossível ou insuportável, e o espaço da rua se configurou como a alternativa viável de sobrevivência ou liberdade. Outros, desde pequenos, trabalharam quebrando pedras, catando lixo, vendendo objetos e doces, lavando carros, carregando feiras ou simplesmente mendigando e perambulando pela cidade. A convivência próxima à prostituição também faz parte da realidade de alguns.

Apesar do aumento significativo do número de crianças e adolescentes atendidos, há um déficit social tão grande que parece que a ação do *Conquista Criança* está longe de alcançar um patamar que atenda às demandas do município. Há um número grande de crianças e adolescentes nas ruas, o trabalho infantil é uma realidade assustadora e, na lista de espera do Programa, já constam mais de mil nomes, o que indica a necessidade de se pensar em outras alternativas para os meninos, meninas e suas famílias. A tentativa de reversão desse quadro social é indissociável da família, cuja situação é um problema basilar para a proposição de ações de redução de desigualdades sociais, pois a dimensão sócio-familiar é o vínculo inicial de pertencimento comunitário e a primeira instância de sociabilidade. Rupturas neste plano representam problemas que se refletem na estrutura social e na esfera individual, pessoal, de construção de identidade.

A partir da implantação do *Conquista Criança*, a relação com as entidades não-governamentais parece ter se modificado qualitativamente, apresentando novas perspectivas de abordagem e firmando parcerias, traduzindo um novo modelo pedagógico e metodológico. Posteriormente, a experiência do *Conquista Criança* serviu de base inicial para que o Conselho dos Direitos de Vitória da Conquista ampliasse a ação, propondo a *Rede de Atenção e Defesa da Criança e do Adolescente*, que foi implementada por meio de convênio firmado entre o COMDICA, o município, o BNDES e a Fundação Telefônica, em abril de 2000, numa ação articulada que reúne a esfera governamental e a não-governamental. A *Rede de Atenção e Defesa da Criança e do Adolescente* envolve os dois conselhos (o Tutelar e o de Direitos), o *Conquista Criança* e oito ONGS, articulando e captando recursos para garantir a melhoria do trabalho junto à infância e à juventude. Com a implantação da *Rede*, o município ampliou seu enfoque, saindo do plano da ação governamental para o de uma política mais ampla de defesa dos direitos. A *Rede* estabeleceu como objetivos a integração das entidades de atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco – otimizando as demandas municipais, a articulação entre as ações das entidades governamentais e não-governamentais que atuam no setor, o desenvolvimento de atividades de captação de recursos e gerenciamento, a viabilização de formação específica e treinamento gerencial e técnico para os quadros que atuam nos diversos programas e serviços – além de buscar assegurar fluxo de recursos para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A implantação da Rede resultou na ampliação da política municipal de garantia dos direitos e no fortalecimento dos movimentos sociais organizados, o que parece indicar que o estabelecimento das prioridades no planejamento da política municipal de atendimento às crianças e adolescentes em Vitória da Conquista foi feito com certo grau de eficiência. Como o processo parece ter-se baseado na participação comunitária e no fortalecimento dos Conselhos houve um avanço, durante o período compreendido entre 1997 e 2000, na direção da construção de novos modelos de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

BARTHOLO JR., R. S. e BURSZTYN, M. Prudência e Utopismo: Ciência e Educação para a Sustentabilidade. In: BURSZTYN, M. (org.). **Ciência, Ética e Sustentabilidade**. Desafios ao Novo Século. SP: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

BRASIL. Ministério da Ação Social. **A criança, o adolescente, o município**: entendendo e implementando a Lei nº 8.069/90. Brasília: Ministério da Ação Social; CBIA; UNICEF, 1990.

BUARQUE, C. **Modernidade, desenvolvimento e meio ambiente**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990.

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: uma visão das ONGs e dos movimentos sociais brasileiros. RJ: Fórum de ONGs Brasileiras, 1992.

NOSSO FUTURO COMUM. **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2. ed. RJ: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

PASSETTI, E. Crianças Carentes e Políticas Públicas. In: DEL PRIORE, M. (org.). **História das Crianças no Brasil**. SP: Contexto, 1999.

PMVC. Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Programa Conquista Criança. Vitória da Conquista, 1997.

PMVC. Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Relatório de Atividades 1998. Vitória da Conquista, 1998.

SACHS, I. **Estratégias de Transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. SP: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento sustentável**. Brasília: IBAMA, 1996.