

A PARTICIPAÇÃO POPULAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE DAS AÇÕES DOS CONSELHOS TUTELAR E DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Camila Salgueiro da Purificação Marques¹
Igor Sorch da Costa²

MARQUES, C. S. P.; COSTA I. S. A participação popular e as políticas públicas: uma análise das condições de efetividade das ações dos conselhos tutelar e de direitos da criança e do adolescente. *Rev. Ciênc. Juríd. Soc. UNIPAR*. Umuarama. v. 14, n. 2, p. 207-226, jul./dez. 2011.

RESUMO: Este trabalho apresenta a busca pela efetivação dos direitos da criança e do adolescente pela via da participação popular na formulação e gestão de políticas públicas. Analisa-se o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, importantes canais de participação no âmbito municipal, salientando-se, portanto, a descentralização de tais políticas e decisões a respeito da problemática. Pressupõe-se que esta busca interdisciplinar – em estudos que atentem para a realidade concreta regulada em abstrato nas leis e ações públicas – auxilie não só na interpretação e na devida aplicação dessas ações, como, também, na efetiva participação popular em ambos os órgãos, seja no que tange à formulação de políticas – Conselho de Direitos – seja no que concerne à sua execução – Conselho Tutelar. A pesquisa foi interdisciplinar, valendo-se de estudos bibliográficos e documentais, em que se esquadrinhou desde o dever do Estado, da sociedade e da família de prestar assistência e todos os cuidados às crianças e aos adolescentes, até a estrutura básica dos referidos Conselhos, passando pela conceituação de políticas públicas, a importância de ações voltadas para o sobredito grupo minoritário, o que motivou a doutrina da proteção integral, segundo a qual, por serem estes indivíduos pessoas em forma-

¹Mestranda em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP (2012-2014). Advoga (OAB/SP n. 317.291) no escritório Toledo Cesar Advocacia em São Paulo - SP. Graduada em Direito na Universidade Estadual de Ponta Grossa - Paraná (2007-2011)

²Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (2003), especialização em Administração Pública - ênfase em Gestão Pública Municipal pela Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho em Juiz de Fora (2005) e mestrado em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (2006). Atualmente, é Professor Assistente I, vinculado ao Departamento de Direito do Estado (Setor de Ciências Jurídicas) da Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG/PR. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo e Direito Urbanístico, e Administração Pública, com ênfase em Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas.

ção, garantir-se-lhes-á uma série de direitos específicos, como o direito à convivência familiar.

PALAVRAS-CHAVE: Efetividade de políticas públicas. Participação popular. Conselhos de direitos da criança e do adolescente. Conselho tutelar. Us vide

1 INTRODUÇÃO

Se os direitos fundamentais, quando de seu nascedouro, tinham por titulares um padrão de sujeitos, numa tentativa de homogeneização social, hodiernamente, isto não mais se verifica. Na verdade, compreendeu-se que a igualdade, longe de significar mera isonomia perante a lei, abarca, também, o direito de cada um ser respeitado em sua individualidade, isto é em sua heterogeneidade, em conformidade com o pluralismo social, ínsito à conformação nacional. Diante destes pressupostos, surge a necessidade de criação de uma série de medidas estatais voltadas à proteção de grupos considerados vulneráveis ou minoritários, tomadas, aqui, ambas as expressões como sinônimas para indicar que os indivíduos pertencentes a estes segmentos não possuem condições de influenciar diretamente os centros de poder. É neste cenário que se inserem as crianças e adolescentes.

Todavia, há uma distância entre se afirmar que o Estado deva criar políticas públicas e que tais ações serão dotadas das mínimas condições de efetividade, isto é, de possibilidades para alteração da realidade. Dessa forma, o discurso de criação das políticas públicas torna-se meramente retórico, não bastando a mera inserção de normas a exigirem a participação popular, porquanto, este expediente, muitas vezes, não tem o condão de viabilizar o apoderamento da sociedade na definição e execução de medidas estatais deste jaez. Aí se encontra, portanto, o ponto inicial da investigação empreendida, qual seja: quais são alguns dos caminhos na busca da melhoria e/ou efetividade de tais medidas, principalmente, porque é premente a necessidade de se dar total apoio e suporte aos seres humanos em formação, que, embora pessoas dotadas de vontade e autonomia, têm personalidades ainda não totalmente desenvolvidas e, para quem, os mais básicos cuidados e um espaço de proteção são de extrema urgência.

É sabido que análises de efetividade exigem estudos empíricos, fundados em raciocínios indutivos. Contudo, deve-se ter em mente que o presente ensaio não objetiva analisar uma dada realidade específica generalizável, mas demonstrar como condições institucionais/normativas no delineamento das políticas públicas para crianças e adolescentes, impactarão nas possibilidades de tais ações alcançarem o câmbio social propugnado. Assim, para lograr êxito na empreitada proposta, a pesquisa foi a de caráter dedutivo, apresentando como dados primários a análise das normas jurídicas envolvidas na matéria, tendo por

secundários, fontes bibliográficas, que não se restringiram à doutrina jurídica, mas abarcaram incursões em outros campos do conhecimento como as ciências sociais, notadamente a Teoria Sociopsicanalítica de Alfred Adler (1960; 1967). Dessa forma, buscou-se demonstrar não somente a importância da convivência familiar na formação da personalidade dos sobreditos indivíduos, mas, outrossim, os meios estatais utilizados para efetivar tais direitos, o que obrigou esquadrihar-se a participação popular como tendência das ações públicas.

Nesse sentido, este trabalho foi dividido em cinco seções, cuja primeira são estas considerações iniciais que, além dos elementos teóricos que fundamentaram a investigação, apresenta as bases metodológicas que a viabilizaram. Nas seções seguintes, abordam-se tanto a importância das políticas públicas para a garantia dos direitos do grupo minoritário supramencionado, quanto o tema da participação popular como tendência das ações governamentais, que contribuiriam para que camadas alijadas do processo de formação da “vontade pública” encontrem áreas permeáveis no sistema administrativo. Com base nestes pressupostos, esquadriham-se os canais de participação institucionalizados pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, quais sejam, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar, o primeiro como órgão da Administração Pública Municipal que formula as políticas públicas da criança e do adolescente e é composto de membros da própria sociedade local, e o segundo como órgão executor de tais políticas. Enfim, estão as considerações finais, as quais retomam os principais argumentos apresentados, sistematizando-os, de forma a demonstrar alguns dos entraves para que as ações desenvolvidas, embora bem intencionadas, carecem de algumas das condições de efetividade, como o comprometimento da coletividade em apoiá-las.

Obviamente, a análise apresentada não tem a pretensão de esgotar o tema, mas apontar alguns dos elementos ainda pouco discutidos na busca de ações estatais aptas a alterarem a realidade social.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO TENDÊNCIA PARA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando a Constituição da República e sua força normativa³, pode-se afirmar que todo indivíduo tem direito à subsistência, primordialmente,

³A respeito, vale lembrar que durante muito tempo o texto constitucional foi considerado apenas como um documento político, sem qualquer força vinculante. No entanto, – e este é um tema que também comportaria muitas linhas ao seu respeito – atualmente o paradigma mudou, diante daquilo que Konrad Hesse (1991) chamou de “força normativa da Constituição”. Isto é, a Constituição é norma, e como tal possui força vinculante diante das realidades sociais, de modo que qualquer interpretação que dela se desvie será, conseqüentemente, inconstitucional.

pelo trabalho, que tem seu livre exercício assegurado no artigo 5º, inciso XIII, e valorizado nos artigos 6º e 7º da Constituição da República. Porém, quem não pode provê-la, não é deixado à própria sorte, competindo ao Poder Público desenvolver políticas de assistência social, principalmente, quando na família não se encontram condições para o sustento do indivíduo (PEREIRA, 2010, p. 531). Ilustra-se tal afirmativa por meio do Benefício de Prestação Continuada, integrante do Sistema Único da Assistência Social – SUAS – operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – com recursos da Assistência às pessoas idosas e aos portadores de necessidades especiais, a fim de que tenham acesso às condições mínimas de uma vida digna, nos termos do artigo 203 da Constituição e da Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Assim, verifica-se que o Estado tem o dever de intervir no domínio social, por meio de assistência aos desamparados e desenvolvimento de políticas públicas voltadas aos mais variados setores. Neste sentido, há que se considerar o artigo 193 da Constituição, que prescreve como o objetivo primordial da República a Justiça Social. No mesmo sentido está o artigo 170, que prescreve os fundamentos da ordem econômica, explicitamente dispondo que um destes objetivos é a valorização do trabalho humano e que a ordem econômica deverá se desenvolver na conformidade dos ditames da Justiça Social. Consoante o entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello (2010, p. 812 e 813), tais artigos são simples expressão dos fundamentos da República dispostos nos incisos I e III, do artigo 3º, repetidos, também, no inciso VII, do artigo 170. Isto é, deve-se levar em conta os citados dispositivos constitucionais e a ação do Estado deve ser voltada para cumprir tais ditames, não deixando desamparados os que dele necessitam para prover sua subsistência e desenvolvendo políticas de atendimento nas áreas da saúde, educação, esporte e demais serviços à população, sendo que estes devem ser zelados pela Administração Pública, tendo em vista o princípio da supremacia do interesse público.

Assim, compete-se ao Estado o papel de protagonista necessário na consecução destes bens jurídicos, o que se implementa mediante políticas públicas que, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2010, p. 814), são atos unidos por um fio condutor com o objetivo comum de empreender um dado projeto, no caso, prescrito constitucionalmente. Logo, substitui-se a tese de que os direitos fundamentais que exigiriam políticas públicas para sua concreção seriam meros programas, por uma compreensão fundada na ideia de que tais normas possuiriam cogência suficiente para inviabilizar o retrocesso ou uma exegese que os restringisse.

Dessa forma, as políticas públicas podem ser controladas juridicamente tanto no que concerne a omissões e atos comissivos no seu processo de elaboração, quanto à sua execução, sendo possível, caso haja inconstitucionalidade de

dada política só reconhecível por seus efeitos, deter-lhe a continuidade. Assim, são legitimados para se opor às políticas públicas inválidas tanto o Ministério Público, como os habilitados em geral à propositura de ações civis públicas, como quaisquer cidadãos que possam demonstrar que foram atingidos pessoalmente pela política pública ou sua falta, ainda que tal prejuízo seja perpetuado a toda uma coletividade (MELLO, 2010, p. 814).

Consoante entendimento de Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39-40), a importância da conceituação de políticas públicas se dá pelo fato de que é sobre o Direito que se assenta o quadro institucional de uma política pública, ou seja, a comunicação entre o Poder Legislativo, o “governo (direção política)”, e a “Administração Pública (estrutura burocrática)”, delimitada pelas normas pertinentes. À política cabe contemplar os interesses, arbitrar os conflitos, de acordo com a distribuição do poder e equacionar a questão tempo. Já ao Direito, cabe conferir a expressão formal e vinculativa a esse propósito político, transformando-o em leis ou normas de execução, conformando o conjunto institucional pelo qual opera a política, até mesmo porque, pelo princípio da legalidade, só é facultado ao Estado agir dentro dos termos da lei. Isto é, a realização da política deve ocorrer dentro da legalidade, o que implica o seu reconhecimento pelo Direito e a sua consequente geração de efeitos.

Assim, essa mesma autora, conceitua política pública como programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, isto desde o processo eleitoral, passando pelos processos de planejamento, de governo, orçamentário, legislativo, administrativo, judicial, e visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos que são socialmente relevantes e politicamente determinados. Deste modo, a política pública deve realizar escopos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários, a sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera atingir os resultados (BUCCI, 2006, p. 39-41).

Entretanto, para que haja a formulação de tais políticas públicas, deve-se constatar quais são as reais necessidades da população para que sejam criados os mecanismos aptos a atendê-las. É neste ponto que se apresenta como tendência não só do desenho técnico destas ações, mas também no seu delineamento jurídico, a participação popular, ações estas a cargo do Direito Administrativo, que, após a Constituição da República de 1988, e do giro paradigmático do Estado Democrático de Direito, passou a fortalecer a “democracia participativa”²⁴,

²⁴Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010, p. 30), são exemplos de instrumentos de democracia participativa: o direito à informação (artigo 5º, XXXIII), o direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (artigo 74, p. 2), a gestão democrática da seguridade social (artigo 194, VII), da saúde (artigo 198, III), do ensino público (artigo 206, VI); e inúmeras normas previstas em

mediante inúmeros instrumentos de participação do cidadão, que não se restringe a mera coleta de informações, abrangendo o controle e a gestão de atividades da Administração Pública, o que, nem sempre, efetiva-se na prática (DI PIETRO, 2010, p. 30). Percebe-se, então, que a participação popular não se esgota no exercício do direito de voto no processo eleitoral, mas se espalha para os mais variados momentos desde a tomada de decisões administrativas à sua execução e controle.

3 IMPORTÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Dentro deste contexto, os direitos das crianças e dos adolescentes se constituem em uma das políticas públicas de maior urgência e interesse, devendo ser prioridade no cumprimento e planejamento de políticas do Estado. Isto porque, a criança é ser em formação, ou seja, seus aspectos físicos e psíquicos não se encontram, ainda, desenvolvidos, sua personalidade não está formada. É neste sentido, que nasceu o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990), derivado da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, da ONU, aprovada, em 1989. O Estatuto da Criança e do Adolescente pressupõe, em todo o seu texto legal, como o afirma a Convenção, o princípio da criança como sujeito de direitos individuais e coletivos (VERONESE, 1999, p. 98), ou seja, como aquela pessoa dotada de interesses, juridicamente tutelados, podendo valer-se, portanto, para a sua defesa, da solicitação da força pública contra quem os viole ou para impedir a sua violação. Pressupõe-se, que, mesmo havendo diferenças culturais que devem ser respeitadas, toda criança tem direitos que devem ser garantidos para viabilizar seu pleno desenvolvimento e que poderão ser contrapostos aos direitos e poderes discricionários dos pais e do Estado sobre estas crianças. Isto é, os interesses da criança não são absolutamente determinados pelos interesses dos pais e dos Estados, podendo aquela opor-se a estes de forma a evitar eventuais abusos que possam ser cometidos.

Todavia, há que se ressaltar que os direitos da criança e do adolescente, por muito tempo, não tiveram esta guarida no ordenamento jurídico brasileiro, pois de acordo com Tânia da Silva Pereira (1996, p. 19 e 20), historicizando-se as normas deste jaez, verifica-se que, nos Códigos Penais de 1830 e 1890, imputava-se a responsabilidade penal ao menor em função de uma pesquisa de

legislação ordinária que prevêm tal participação, como a Lei Geral de Telecomunicações, Lei de Licitações e Contratos, Lei de Processo Administrativo. Também ressalta que esta idéia é reforçada pela introdução do § 3º no artigo 37 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998, que prevê a disciplina das formas de participação do usuário na administração direta e indireta.

sua consciência em relação à prática de uma ação criminosa, logo, o problema era tratado numa ótica meramente penal. Com a entrada em vigor do Código de Menores de 1979 (Lei n. 6.697, de 10 de outubro), a “Doutrina do Direito Penal do Menor” foi substituída pela do Menor em Situação Irregular⁵, que previa a atuação do Juiz de Menores em caráter penal e em caráter tutelar, tal como um “pai de família”, que atuaria nas situações prescritas legalmente.⁶

A partir das discussões surgidas na década de 1980, principalmente a partir de 1985 com o “Fórum Nacional Permanente de Direitos da Criança e do Adolescente” (Fórum DCA), articulou-se ampla mobilização social pela Emenda Popular, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que introduziu, no Texto Constitucional de 1988, a Doutrina da Proteção Integral, antecipando, portanto, a filiação do Brasil aos pressupostos da Convenção Internacional de Direitos da Criança, ratificada por meio do Decreto n. 99.710 de 21 de novembro de 1990. Pela análise de ambos os documentos, percebe-se que o legislador constituinte originário, antecipando-se ao cenário internacional, sintetizou os sobreditos pressupostos no artigo 227 da Constituição da República, ao prescrever os direitos da criança e do adolescente como dever da família, da sociedade e do Estado, disposições que se repetem no Estatuto da Criança e do Adolescente em seus artigos 3º, 4º e 5º. Neste sentido, deve-se dar prioridade absoluta e imediata à criança e ao adolescente e, conforme o princípio do interesse maior da criança, é dever dos pais e responsáveis, da sociedade e do Estado garantir proteção e cuidado (VERONESE, 1999). Ademais, a integralidade também se afirma no sentido de que o atendimento se estenda à plenitude das dimensões do desenvolvimento da criança e do adolescente (dimensões biológicas, psíquicas, morais, cognitivas, afetivas, religiosas), e ainda, que alcance a integralidade dos menores de 18 anos, e não apenas os que estão expostos à situação irregular dos pais, do Estado e da comunidade.

A ideia de criança como ser em desenvolvimento, conforme o artigo 6º do Estatuto, segundo Josiane Rose Petry Veronese (1999), não significa que a criança seja um adulto incompleto mas, que ela é um ser em formação, que esta deve ser assegurada e garantida de tal modo que além de todos os direitos fundamentais das pessoas adultas, a criança e o adolescente devem contar com outros

⁵Embora no plano internacional já vigorasse a Doutrina da Proteção Integral, como na Declaração Universal sobre os Direitos da Criança e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, ambos de iniciativa das Nações Unidas.

⁶De acordo com a mesma autora, eram as seguintes situações: menor privado de condições essenciais de subsistência, saúde ou instrução obrigatória, ainda em razão de falta, ação ou omissão dos responsáveis; menor vítima de maus-tratos ou castigos imoderados; menor em perigo moral, quando se encontrava em ambiente contrário aos bons costumes; menor privado de representação ou assistência legal; menor com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar e comunitária; menor autor de infração penal. (PEREIRA, 1996, p. 19 e 20)

direitos fundamentais adicionais que lhes sejam específicos, aptos a tutelá-los como grupo vulnerável ou minoritário, possibilitando-lhes vivenciar sua individualidade, de forma a chegarem sãs e íntegras na idade adulta.

Como reforço à ideia prevista no preâmbulo da Convenção de que a “família é grupo fundamental da sociedade e o ambiente natural para o crescimento de todos os seus membros e, em particular das crianças [e dos adolescentes], devendo receber a proteção e a assistência necessária a fim de poder assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade”, o Estatuto firmou, no artigo 19, o princípio da prioridade da convivência familiar e comunitária, bem como, o princípio de que as ações que envolvem as crianças devem ser realizadas no interesse maior destas, nos termos do já citado artigo 6º, mesmo levando em consideração os direitos e deveres dos pais.

Todas estas normas encontram fundamentos não somente nas construções doutrinárias da Teoria Jurídica, mas também se adequam aos estudos fundamentados na teoria da Sociopsicanálise de Alfred Adler (MARQUES e ALBERNAZ, 2010), segundo os quais, reconhece-se a importância da família ou de um espaço de afeto para o sadio desenvolvimento da criança e do adolescente. Dessa forma, amplia-se o escopo de entidade familiar, a fim de garantir múltiplos espaços de convivência para as crianças e os adolescentes, o que implica em uma importante conquista na acomodação social das relações humanas mais autênticas e menos institucionalizadas, autenticidade esta que é um importante ponto de partida para um amparo familiar propício ao desenvolvimento psicológico sadio da criança.⁷

Analisado por este prisma, o reconhecimento de direitos específicos a este grupo, ganha novos elementos aptos à sua compreensão, pois, diferentemente da teoria psicanalítica de Freud que considera peculiaridades da vida individual e que ressalta o inconsciente, Alfred Adler, parte do esforço incessante do indivíduo para alcançar um modo de vida mais satisfatório, que vai do sentimento de inferioridade ao sentimento de superioridade (CLONINGER, 1999, p. 119-120). Nesse sentido, as experiências infantis se mostram importantes na composição da personalidade do ser humano, tendo a família papel determinante na formação da personalidade, o que obriga levar-se em conta o ambiente familiar, a cultura e a sociedade na qual o indivíduo vive, enquanto partes constitutivas de sua personalidade. Além disso, o ego também corresponde à relação com outras pessoas e a infância envolve uma relação, não só de repressão, mas de cooperação, principalmente com a mãe, de modo a formar a consciência de um “eu” e dos fatores

⁷Há que se salientar que na afirmação da dignidade de seus membros, a convivência familiar também foi erigida a um bem juridicamente tutelado em prol do desenvolvimento de todos os membros da família, incluindo a criança e o adolescente. Tanto é assim que a defesa da convivência familiar se apresenta como uma das faces do princípio da proteção integral acima descrito.

culturais e sociais afetarem nas determinações sexuais.

De acordo com o próprio Alfred Adler (1960, p. 11-13), com o passar do tempo, o desenvolvimento da percepção de cada pessoa acerca do que é negativo emerge em um modo único, sendo que as causas deste sentimento de inferioridade, além da dependência natural, podem se agravar quando da existência de dificuldades motoras, de sobrecargas de exigências morais aplicadas às crianças, de miséria ou crises familiares, por exemplo. A busca de superar a inferioridade causada pelos mais diversos problemas na infância, incluindo situações de abandono, faz o indivíduo consolidar seu estilo de vida, mas também seus distúrbios, quando a atitude infantil perdura na vida adulta.

O desenvolvimento psicológico da criança e do adolescente é condicionado, assim, pela interação do indivíduo no âmbito familiar e social. Por este motivo, é que, de um lado, ampliam-se os deveres do Estado e da sociedade na proteção da família, priorizando-se laços de afetividade (PEREIRA, 2010, p. 52-53) e, lado outro, a convivência familiar, uma das faces do princípio da proteção integral, foi erigida a um bem juridicamente tutelado em benefício dos cônjuges e/ou companheiros e do desenvolvimento da prole.

Estas ideias também estão presentes no “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária” que amplia o significado de entidade familiar acolhedora da criança, contemplando esta diversidade de vínculos familiares e comunitários como um subsídio social importante na defesa dos direitos presentes no Estatuto. Tanto é assim que estas orientações estão delineadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei de Adoção e na Lei do Direito à Convivência Familiar.

Contudo, as orientações de Alfred Adler fornecem subsídios não somente à compreensão do deliamento jurídico das normas tinentes à manutenção dos vínculos familiares, mas se espraiam para o incremento do comprometimento da sociedade com a questão, mediante o incentivo à participação popular nesta seara. Ao contrário do impulso centralizador das leis e medidas de proteção da infância do governo militar, fundadas na doutrina da segurança nacional, o Estatuto rege-se, conforme o artigo 88, pelo princípio da descentralização, ou seja, de que as ações de atendimento à criança e ao adolescente sejam realizadas pelo Poder Público, nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios, com importante ênfase sobre estes últimos, e pela iniciativa privada, mediante entidades educacionais, filantrópicas, religiosas, entre outras.

Dessa forma, à União competiria a edição de normas gerais a serem densificadas regionalmente pelos Estados e, localmente, pelos Municípios, atendendo-se, aqui, às suas especificidades, mediante um diagnóstico dos problemas enfrentados. Afinal, é inegável que, em áreas dedicadas ao turismo, problemas como a prostituição infantil apresentar-se-ão com maior intensidade do que em

outras não dedicadas a esta atividade econômica, por exemplo. Não que se deva negligenciar tais situações, mas o seu tratamento deve se nortear pela realidade fática, esquadrihando os pontos em que se verificam os conflitos, desenhando ações para o seu enfrentamento.

Assim, a subsidiariedade se mostra como um dos princípios norteadores das políticas públicas deste jaez, pois, abandonam-se práticas centralizadoras de gestão e execução de ações estatais que se têm demonstrado dispendiosas e dotadas de pouca efetividade, por outras caracterizadas pela sobredita definição de um sistema de amarração de atribuições. Agrega-se a esta noção a intensificação da participação popular, não restrita ao momento eleitoral, mas abrangendo a definição das diretrizes municipais e a sua execução. Nesse sentido, cria-se um ambiente social voltado à tutela das crianças e adolescentes que apresenta reflexos institucionais, por meio da criação de canais de comunicação entre a sociedade e o Poder Público, os quais devem considerar, ainda, a opinião das crianças e adolescentes elevados à condição de sujeitos de direito, conforme se verificou nas linhas supracitadas.

4 CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E CONSELHO TUTELAR COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No sentido da descentralização acima referida e da complementação que deve haver em relação aos direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é que o presente ensaio salienta a importância das políticas públicas no âmbito municipal para dar condições de efetividade a tais garantias, momento em que se insere a ação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar. Aquele, nas três esferas de poder e na municipal, especialmente, têm papel fundamental na formulação das referidas políticas públicas, bem como no seu financiamento, mediante os respectivos Fundos da Criança e do Adolescente – FIA – de pesquisas, programas e projetos de atendimento a este grupo minoritário. Deste modo, segundo Sheila Kocourek (2006, p. 107), os conselhos de direitos nascem, no Brasil, com a Constituição de 1988, sendo espaços políticos, espaços de poder, de caráter deliberativo, objetivando discutir, elaborar e fiscalizar as diretrizes e ações nos aspectos da infância e juventude.⁸

⁸Ilustra esta afirmativa a Lei n. 8.242, 12 de outubro de 1991, que cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, ao qual compete, notadamente, a elaboração das normas gerais da política nacional de atendimento aos direitos da criança e do adolescente fiscalizando ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos artigos 87 e 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente. (KOCOUREK, 2006, p. 107-114)

Existem, nestes fóruns, a participação de diferentes interlocutores – sociedade civil e Estado – o que oportuniza um espaço de manifestação da pluralidade. Assim, os Conselhos são reconhecidamente um *locus* de vivência e aprendizagem da democracia, no qual o poder é distribuído, os direitos são garantidos e a cidadania se expressa. Eles propiciam que um grupo maior de sujeitos sociais penetre na lógica da burocracia estatal, acessando informações e repartindo o poder de decisão. Ainda conforme a sobredita autora (2006, p. 107), o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 88 a 91 prescreve normas sobre a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização das políticas para a população infanto-juvenil, por meio de um órgão colegiado.

Há de se ressaltar que a formação do Conselho de Direitos é democrática, e assegura a “participação popular paritária, por meio de organizações representativas, segundo leis federais, estaduais e municipais”. Estes conselhos compõem práticas de planejamento e fiscalização das ações, sendo também um local de debate e captação de demandas. É a sociedade civil, assim, que passa a propor, a decidir e a fiscalizar a implementação das medidas governamentais para o atendimento da infância e da adolescência, ocasionando a participação cidadã na gestão da coisa pública e, com isso, desenhando uma nova prática política democrática na sociedade brasileira (KOCOUREK, 2006, p. 107-114).

No entanto, conforme Sheila Kocourek (2006, p. 107-114), o processo de descentralização e a participação democrática tornaram-se um problema nos municípios de pequeno porte, uma vez que há uma dificuldade técnica e política de compreensão/priorização da questão da infância e juventude e porque, muitas vezes, a sociedade civil envolvida nessas questões, resume-se a um grupo restrito e “sempre o mesmo”. Razão pela qual a citada autora propõe uma releitura da norma estatutária de forma a se privilegiar o apoderamento das instâncias locais, nos termos acima expostos, isto é, para que as mesmas, abandonando a postura passiva que as têm caracterizado, elaborem e proponham as ações de política social, em consonância com as diretrizes estaduais e nacionais. Assim, o exercício da autonomia do poder local, no que tange ao poder central, “demarca a base do município como o espaço onde irão construir-se as relações que envolvem o Estado, sociedade civil, e onde possivelmente se evidenciam não só a tentativa de se aglutinarem os vários interesses em torno da construção coletiva da cidadania”. Ao deliberar, o Conselho seria capaz de instigar a prática da gestão democrática, no sentido de buscar a melhora da elaboração e aplicação da política pública adequada e de acordo com o princípio da proteção integral:

A atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui um importante fórum democrático de discussão e formulação da política social, a partir da co-responsabilidade dos

poderes públicos e da sociedade civil, em face da efetivação dos Direitos do Cidadão, uma das diversas formas de participação popular que emergem da sociedade civil (...). (KOCOUREK, 2006, p. 113)

Quanto à execução destas políticas públicas, tem-se os Conselhos Tutelares, cuja ação também é de extrema importância na solicitação de serviços que atendam crianças e adolescentes, na orientação dos pais e menores, no encaminhamento e inclusão de programas de apoio e atendimento e nas comunicações ao juiz e ao promotor de justiça das varas de infância e juventude acerca de irregularidades.⁹ Consoante o artigo 131 do Estatuto, o Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo e não-jurisdicional, que desenvolve ação contínua e ininterrupta, deliberando e agindo sem qualquer transferência externa, mesmo estando administrativamente vinculado ao poder público municipal. Logo, o Conselho Tutelar figura como braço da sociedade civil, vinculado à execução das diretrizes definidas pelo Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente.

Os pontos abordados por Sheila Kocourek no tocante à eleição dos representantes do Conselho de Direitos, bem como a novidade trazida por estes canais de participação popular impactarão no reconhecimento da legitimidade da atuação dos conselheiros tutelares perante a comunidade ou no exercício desmedido das atribuições daqueles, conforme explicitado por Denis Pestana (2009, p. 38):

Os casos nos quais podem e devem utilizar-se as medidas protetivas estão previstos nos dispositivos 101 e 102 do ECA, que nada mais são do que normas insculpidas no Estatuto, pela efetividade da municipa-

⁹O Conselho Tutelar, de acordo com o disposto no ECA, é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos no próprio Estatuto (artigo 131), havendo pelo menos um em cada Município e sendo composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução (artigo 132). Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, há se levar em conta os seguintes requisitos (artigo 133): reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos, residir no município. Local e horário de funcionamento e remuneração dos membros do Conselho Tutelar serão dispostos em lei Municipal e a previsão de recursos constará de lei orçamentária municipal (artigo 134). E, para quem exerce efetivamente a função de conselheiro, considerar-se-á serviço público relevante, com presunção de idoneidade moral, além de prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento (artigo 135). As atribuições do Conselho Tutelar, consoante o disposto no artigo 136 do ECA, constituem-se em atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98 e 105, aplicando as medidas previstas no mesmo estatuto (artigos 101, I a VII). O processo de escolha dos membros do Conselho será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público (artigo 139 do ECA), havendo impedimentos constantes do artigo 141 (ECA). Isto é, também no Conselho Tutelar há a participação de membros da sociedade a fim de que se proporcione a efetividade das políticas públicas de atendimento as crianças e adolescentes.

lização do atendimento infanto-juvenil.

O legislador garante esta autonomia na legalidade, ao prever que qualquer conduta impeditiva de atuação do Conselho Tutelar constitui crime, muito comum nas situações em que o Conselho Tutelar entende de fiscalizar uma creche, fiscalizar um baile ou local onde há indicativo de frequência de criança e adolescente, encontrando barreiras de presidentes de clubes, diretores de creches, seguranças de bailes, muitas vezes funcionários públicos (ex.: policiais na condição de sócios, promotores ou seguranças) ou até mesmo poder econômico e político, nesta hipótese de interferências, em desprestígio ao Conselho Tutelar, deverá o Conselho representar ao Ministério Público para as providências cabíveis.

Merece acrescer que a autonomia não significa interpretação do ECA em relação ao Conselheiro, mas em função do colegiado, em especial quanto às atribuições como órgão de atendimento, que, embora haja omissão quanto ao seu controle externo (compete ao MP ante o contido na CF, art. 129, inc. I), sua independência não significa omissão ou interpretações ao alvedrio da conveniência do conselheiro, porque, neste sentido, poderá constituir abuso, ilegalidade ou desvio das funções; à guisa de exemplo: negar-se o conselheiro a atender a determinado caso; colocar criança e adolescente em lar substituto sem comunicação ao Estado-juiz; desabrigar a seu talante, quando expresso está no art. 30 do ECA, competir tal ato exclusivamente ao Poder Judiciário.

Obviamente, a atuação dos conselheiros não está imune aos meios de controle a que se sujeita a Administração Pública, visto que se constituem em órgãos dela e, na verdade, os casos analisados nada mais são que um reflexo da inovação trazida. Contudo, as afirmações de Denis Pestana (2009) demonstram outro aspecto da atuação destes entes, qual seja, a restrição, pragmática da atuação do Conselho Tutelar a casos similares aos regulados pelo artigo 2º, do Código de Menores, que cuidava de hipóteses de atuação restrita aos menores em “situação irregular” (BAPTISTA, 2011). Na verdade, os argumentos acima esboçados e as normas do Estatuto não autorizam uma interpretação restritiva nos termos verificados faticamente, porquanto:

As atribuições não se esgotam apenas nisso, mas pode e deve exercer com plenitude sempre que houver situação de vulnerabilidade social e omissão do poder familiar ou de quem seja o responsável de fato ou de direito, bem como representar a família em qualquer situação em que se atente contra e arrepie os valores éticos e sociais da pessoa em desenvolvimento, dentro de sua realidade municipal, recorrendo-se à requisição, que tem força cogente e não simples requerimento.

Com essas atribuições, não se quer dizer que o problema da sociedade, em sede infanto-juvenil se resolverá, nem tampouco, aos pais e responsáveis omissos quanto a seus deveres, chegou a válvula de escape, nem ainda àqueles que, por dever de ofício, devam manter a segurança pública, educação, saúde, omitam-se prevaricando, com o costumeiro encaminhamento ao Conselho Tutelar. (PESTANA, 2009, p. 40-41)

Na verdade, o Conselho Tutelar se mostra como órgão apto a trazer para as discussões referentes à política municipal para crianças e adolescentes os elementos fáticos imprescindíveis para o desenho de um diagnóstico preciso dos problemas municipais nesta matéria, e, por isso, são dotados de “legitimidade para discutir com a comunidade organizada do Município (Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Associações de Classes, sindicatos, Pastorais, autoridades Eclesiásticas” e outros entes como “ONGs (Organizações Não-Governamentais), OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), Secretarias Municipais, Escolas, etc” (PESTANA, 2009, p. 41).

É por isso que João Tancredo Sá Bandeira (2006, p. 105-106), salienta que o Conselho Tutelar é espaço público de poder institucionalizado, que se constrói a partir da Constituição da República e de uma nova concepção de democracia que deixa de ser representativa para ser participativa e descentralizadora. Assim, a sociedade civil que vinha se organizando por meio de movimentos sociais, conquista co-participação ativa nos poderes decisórios, sendo que, neste caso, a atuação da sociedade civil tem o objetivo de fiscalizar o Estado e a própria sociedade na busca pela efetivação dos direitos das crianças e dos adolescentes prescritos na Constituição da República e no Estatuto da Criança e do Adolescente, imprimindo-se força aos movimentos sociais de defesa e proteção da cidadania infanto-juvenil, em consonância aos novos paradigmas propagados pelo Estatuto, ampliando-se, dessa forma, a resistência contra a desigualdade e exclusão social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hodiernamente, a conceituação de políticas públicas se apresenta de suma importância para o Direito e para o desenvolvimento das ações estatais, pois, conforme se afirmou nas seções 2 e 3, é sobre normas jurídicas que se assentam o seu quadro institucional, ou seja, a comunicação entre o Poder Legislativo, o “governo (direção política)”, e a “Administração Pública (estrutura burocrática)”, delimitada pelas normas pertinentes, devendo a realização da política ocorrer dentro da legalidade, em consonância, portanto, à norma contida no artigo 37 da Constituição da República. Assim, a política pública é um programa

de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos regulados pelo Direito, desde o momento eleitoral, passando por um planejamento e visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos que são socialmente relevantes e politicamente determinados. E, para que haja a formulação de ações com pretensão de efetividade é que se faz necessário constatar as reais necessidades da população, criando-se mecanismos aptos a atendê-las, inserindo-se, neste contexto, a participação popular. É a “democracia participativa”, que exige muito mais do que o voto.

Verifica-se, assim, que no caso do grupo minoritário em apreço – as crianças e os adolescentes – a política pública deve ser prioritária, atendendo, dessa forma ao princípio da prioridade absoluta, fundamento para a Doutrina da Proteção Integral. Foi esta construção teórica que inspirou a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, que, sem desconsiderar que tais indivíduos são sujeitos de direitos como os adultos, reconheceu-lhes o caráter de grupo vulnerável merecedor de uma tutela específica em função de suas especificidades. Assim é que se justificam medidas estatais que objetivam construir para estes indivíduos um espaço de amor e afeto seja em sua família de origem, seja nos mais diversos arranjos familiares – afinal, crianças e adolescentes são seres cuja personalidade está em formação, necessitando, conforme as ponderações da Teoria Sociopsicanalítica de Alfred Adler, de uma convivência familiar adequada para o desenvolvimento de sua personalidade.

É, pois, indiscutível, seja pela análise do ordenamento jurídico pátrio, seja pelos argumentos esboçados no presente ensaio, que a cada membro da família, da sociedade e ao Estado se apresenta o dever de prestar assistência e dar o suporte necessário à política pública em favor da criança e do adolescente, conforme prescreve o artigo 227 da Constituição da República. Nesse sentido, alterando-se a ótica centralizadora característica destas ações durante longo tempo, tem-se a abertura para novas possibilidades de efetivação dos direitos da criança e do adolescente pela via da participação popular na formulação, gestão e execução de políticas públicas. Privilegia-se, desta maneira, a descentralização destas medidas, seja pelo encadeamento de ações nas esferas federal, estadual e municipal, seja pela criação de canais de comunicação entre o Poder Público e a sociedade civil, o que significa o apoderamento desta no que tange àquelas ações.

Neste diapasão é que se insere a análise referente aos Conselhos, reforçando-se a ideia da participação popular como grande impulsionadora e fiscalizadora para a melhoria na formulação e execução das políticas públicas da criança e do adolescente. Todavia, não se pense que a mera previsão legal da existência destes órgãos, bem como o seu funcionamento nos moldes hoje verificados seja suficiente para cambiar a realidade nos moldes propostos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Ora, como se mencionou na seção precedente, as dificulda-

des e possíveis falhas no funcionamento dos Conselhos, como a falta de preparo dos seus membros ou o pouco interesse da sociedade em participar destas ações – fazendo com que seja sempre o mesmo grupo interessado nesta participação – prejudica não somente o arejamento da Administração Pública nesta seara, mas o próprio desenvolvimento da política pela falta de comprometimento popular. Logo, faz-se imperiosa a mudança de tal quadro, incentivando outros setores da sociedade civil para que estes possam participar e opinar a respeito das políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente. Além disso, outro elemento de fundamental importância é o reconhecimento pragmático de um dos postulados da Doutrina da Proteção Integral que tem sido relegado ao segundo plano, qual seja, o direito de os maiores interessados nestas ações, crianças e adolescentes, serem ouvidos, pois, não são seres incompletos e sem nada a dizer, mas estão formando sua personalidade e podem, ao apresentarem suas reais necessidades, fornecer subsídios para a melhoria da qualidade de tais políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ADLER, A. La psicología del individuo: su importancia desde el punto de vista del tratamiento de la neurosis, de la pedagogia y de la concepción del mundo. In: ADLER, A. **Guiando al niño**. Buenos Aires: Paidós, 1960.

_____. **A ciência da natureza humana**. São Paulo: Companhia Nacional, 1967.

ALBERNAZ, R. O. **Notas de aulas proferidas na Universidade Estadual de Ponta Grossa na disciplina Estatuto da Criança e do Adolescente**, 2009.

ALBERNAZ, R. O.; MARQUES, C. S. da P. Relação humana e direito de família: em busca da expressão de uma relação humana constitutiva da experiência familiar. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: [s. n.], 2009.

BANDEIRA, J. T. S. **Conselho Tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradoxos**. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) - Faculdade de Educação - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

BAPTISTA, C. A. **Notas de aula proferidas na Universidade Estadual de Ponta Grossa na disciplina Estatuto da Criança e do Adolescente**. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 jun. 2010.

_____. **Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7347orig.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 29 jun. 2010.

_____. **Lei nº 8.242 de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8242.htm>. Acesso em: 29 jun. 2010.

_____. **Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil brasileiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Lei nº 12.010 de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis ns. 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1ª de maio de 1943; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

CLONINGER, S. C. **Teorias da personalidade.** São Paulo: M. Fontes, 1999.

BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA.

Disponível em: <<http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/c17c8956-dc66-4aa7-9a93-776896a56a37/Default.aspx>> . Acesso em: 31 out. 2011.

D'ANDREA, G. **Noções de direito da criança e do adolescente.**

Florianópolis: OAB/SC, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KOCOUREK, S. **Dobras da história:** o desafio do conselho municipal dos direitos da criança e do adolescente na construção da cidadania para o século XXI. Tese (Doutorado em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-graduação em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MARQUES, C. S. da P.; ALBERNAZ, R. O. O desenvolvimento da personalidade na primeira infância e a tutela jurídica da família: uma análise sob a perspectiva da teoria sociopsicanalítica de Alfred Adler. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: [s.n.], 2010.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PEREIRA, C. M. da S. **Instituições de direito civil:** direito de família. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 5.

PEREIRA, T. da S. **Direito da criança e do adolescente:** uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PESTANA, D. **Manual do conselheiro tutelar.** Curitiba: Juruá, 2009.

PREVIDÊNCIA Social. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/contendoDinamico.php?id=23>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

VERONESE, J. R. P. **Os direitos da criança e do adolescente.** São Paulo: LTr, 1999.

**POPULAR PARTICIPATION AND PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS
OF THE EFFECTIVENESS CONDITIONS OF THE GUARDIAN
COUNCIL ACTIONS AND THE CHILDREN AND ADOLESCENTS'
RIGHTS**

ABSTRACT: This paper presents the search for the effectiveness of children and adolescents' rights through the popular participation in formulating and managing public policies. It analyzes the City Council of Child and Adolescent rights and Child Protection Council, important channels of participation at the municipal level, therefore, emphasizing the decentralization of such policies and decisions regarding the issue. It is believed that this interdisciplinary search - in studies that pay attention to the concrete reality set in abstract laws and public actions - not only assists the interpretation and proper application of those actions, as also in the effective popular participation in both organs, as regarding to formulation of policies - Rights Council - as in terms of their implementation - Guardian Council. The research was interdisciplinary, drawing on documentary and bibliographical studies, which scanned from the duty of the state, society and family to assist and care for all children and adolescents until the basic structure of these Councils, through the concept of public policies, the importance of actions directed to the above-mentioned minority group, which led to the doctrine of full protection, according to which these individuals are growing, will ensure them a series of specific rights such as the right to family life.

KEYWORDS: Public policies effectiveness. Popular participation. Councils of children and adolescents rights. Guardian council.

**LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:
UN ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE EFECTIVIDAD DE LAS
ACCIONES DE LOS CONSEJOS TUTELAR Y DE DERECHOS DEL
NIÑO Y DEL ADOLESCENTE**

RESUMEN: Este trabajo presenta la búsqueda por la realización de los derechos del niño y del adolescente a través de la participación popular en la formulación y gestión de políticas públicas. Se analiza el Consejo Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente y el Consejo Tutelar, importantes canales de participación en el ámbito municipal, señalándose, por tanto, la descentralización de tales políticas y decisiones con respecto a la problemática. Se presupone que esta búsqueda interdisciplinaria – en estudios que apunten hacia la realidad concreta regulada en abstracto en las leyes y acciones públicas – auxilie no sólo en la interpretación y en la debida aplicación de esas acciones, como, también, en la efectiva participación popular en ambos órganos, sea en lo que se refiere

a la formulación de políticas – Consejo de Derechos – o en lo que concierne a su ejecución – Consejo Tutelar. La encuesta fue interdisciplinaria, valiéndose de estudios bibliográficos y documentales, en que se escudriñó desde el deber del Estado, de la sociedad y de la familia de prestar asistencia y todos los cuidados para los niños y adolescentes, hasta la estructura básica de los referidos Consejos, pasando por la conceptualización de políticas públicas, la importancia de acciones dirigidas para el mencionado grupo minoritario, lo que motivó la doctrina de la protección integral, según la cual, por ser estos individuos personas en formación, se les garantizará una serie de derechos específicos, como el derecho a la convivencia familiar.

PALABRAS CLAVE: Efectividad de políticas públicas. Participación popular. Consejos de derechos del niño y del adolescente. Consejo tutelar.