



Eixo: Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social
Sub-eixo: Ênfase na Questão Urbana

POLÍTICA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA: DESAFIOS, TENSÕES E PERSPECTIVAS À GESTÃO DEMOCRÁTICA

JEFFERSON FRANCO RODRIGUES¹

Resumo: O artigo apresenta uma análise da gestão democrática da cidade pautada na participação e no controle social nos espaços democráticos, especificamente o Conselho de Transporte do Município de Belém/PA. Apresentando questões atuais e os desafios postos na atualidade nesses espaços públicos, ressaltando a disputa entre os dois projetos políticos em confronto, destaca-se os impactos da contrarreforma do Estado no setor da política estudada e nos conselhos de políticas públicas, sob a hegemonia do projeto neoliberal.

Palavras-chave: Gestão democrática. Controle social. Conselhos gestores. Transporte e mobilidade urbana.

Abstract: The article presents an analysis of the democratic management of the city based on participation and social control in democratic spaces, specifically the Transport Council of the Municipality of Belém / PA. Presenting current issues and the current challenges in these public spaces, highlighting the dispute between the two conflicting political projects, the impact of the counter-reform of the State in the sector of the policy studied and in the public policy councils, under the hegemony of the project neoliberal

Keywords: Democratic management. Social control. Management advice. Transport and urban mobility.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo refere-se ao processo de investigação acerca de uma das instâncias de participação e controle social – o Conselho de Políticas Públicas, mais especificamente o Conselho de Transporte do município de Belém (CMTB). O interesse pelo tema se deu no período das Mobilizações de Junho de 2013 que culminou com reivindicações em todo o Brasil, assim como em Belém acerca do planejamento e gestão na política de Mobilidade Urbana, bem como da atuação dos Conselhos de Transportes (ou de áreas afins) questionados por diferentes movimentos sociais e organizações da sociedade civil, haja vista que esses órgãos seriam responsáveis em propor, monitorar e fiscalizar as políticas públicas voltadas a esta temática, como se

¹ Estudante de Pós-Graduação, Universidade Federal do Pará. E-mail: <jefferson.franco@hotmail.com>.

observa na fala do Movimento Passe Livre “Conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras” (Movimento Passe Livre, 2013, p. 17).

Motivos que despertaram interesse em analisar qual o papel do Conselho de Transporte do município de Belém na atualidade e se este vem contribuindo para o processo de redemocratização da relação estado e sociedade, ampliando a participação e o controle social na agenda pública. Neste sentido, a investigação deste trabalho visa averiguar se o Conselho de Transporte do município de Belém está constituindo links com as associações da sociedade civil organizada em busca da garantia de direitos da população, bem como se o conselho está se efetivando enquanto espaços de deliberação das políticas. Isto é posto em função, principalmente, de estarem os conselhos desempenhando a função de representantes oficiais dos variados setores da sociedade civil, portanto, este trabalho pretendeu investigar o Conselho de Transporte do município de Belém, no período de 2011 a 2016.

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a atuação do CTMB do município de Belém, no período de 2011 a 2016, sob a perspectiva da participação e do controle social exercido pelo poder público e sociedade civil. Analisando assim, a composição, estrutura e funcionamento do Conselho estão em consonância com a Lei de criação e com o regimento interno, assim como mapear e analisar as pautas e deliberações discutidas nas reuniões do Conselho e investigar se estas vêm sendo construídas em conjunto com os atores sociais que compõem o Conselho e identificar a compreensão dos conselheiros a respeito do papel, objetivos e contribuições do Conselho em relação à política de Transporte e Mobilidade urbana do município.

Esta pesquisa utilizou como referência teórica o método materialismo histórico-dialético proposto por Karl Marx. O método utilizado para compreender a realidade estudada foi o dialético e de procedimento foi o histórico. Para o desenvolvimento deste trabalho foi adotado a pesquisa exploratória, a partir de uma abordagem qualitativa, e as análises dos dados coletados a partir da análise de conteúdo. A fim de alcançar os objetivos deste trabalho se propôs a realizar uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo, sendo esta última realizada através de entrevistas semiestruturadas com três conselheiros da sociedade civil do CTMB que atuaram em dois biênios (2011/2013 e 2014/2016), identificados aqui como Conselheiro A, B e C. As entrevistas foram gravadas sendo autorizadas pelos conselheiros por meio do Termo de Autorização.

O artigo apresenta uma breve reflexão histórica acerca da gestão democrática da cidade pautada na participação e no controle social nos espaços democráticos, especificamente os conselhos de políticas públicas, identificando a origem da criação deste espaço público no Brasil e o seu vínculo com as lutas sociais, apresentando

questões atuais e os desafios postos na atualidade, ressaltando a disputa entre os dois projetos políticos em confronto, destaca-se os impactos da contrarreforma do Estado no setor da política estudada e nos conselhos de políticas públicas, sob a hegemonia do projeto neoliberal.

E também, os resultados das pesquisas documentais e de campo ao apresentar a análise a gestão democrática do CTMB no período de 2011 a 2016 apresentando a composição, organização e funcionamento do Conselho, bem como o protagonismo dos conselheiros a partir das análises das reuniões, pautas e participação (presenças e ausências) e seus impactos na política de transporte e mobilidade urbana de Belém. Para finalizar são apresentadas as considerações finais, onde se aponta os desafios e limites da gestão democrática que vêm sendo enfrentado pelo CTMB.

Há neste sentido, a necessidade em aprofundar debates a respeito desta temática, tornando-se relevante para a academia tanto quanto a sociedade. No âmbito da formação em Serviço Social este trabalho traz uma discussão significativa que está presente nas pautas de reflexão e intervenção do Serviço Social, sendo inscrita, como um dos princípios do código de ética da profissão de 1993, que destaca “a defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” e o “posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática.” (BARROCO; TERRA, 2012, p. 126-127)

Além do que a participação é uma das requisições do Serviço Social e, nos últimos 20 anos, esse tema vem acumulando conquistas, através, principalmente, da dinâmica de mobilização dos movimentos sociais organizados, especialmente no âmbito urbano - em busca do direito à cidade e qualidade de vida para seus habitantes, muitas delas legitimadas em lei; o que vem possibilitando a ampliação da capacidade da sociedade em participar e controlar as ações do Estado no âmbito das políticas públicas, dentre elas a urbana, via conselhos de políticas públicas.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

O debate sobre democracia na sociedade capitalista não é recente, a novidade está no surgimento e criação de espaços de luta, ou seja, os espaços públicos que visam garantir direitos civis, políticos e sociais através da interação entre Estado e sociedade. Esse debate teórico dentro do sistema capitalista merece ser analisado,

especialmente, a partir da análise da democracia representativa e da democracia participativa.

Como destaca Coutinho (2000), é necessário unir às formas de democracia - representativa com a participativa, com a finalidade de ampliação de espaço e conquista da cidadania onde cada cidadão através do processo de participação, conquista espaços nos processos decisórios junto ao poder constituído, ou seja, o Estado. Para o autor a democracia somente se realiza quando “grandes massas da população forem capazes de se organizar, de expressar seus anseios e de obter efetivamente conquistas sociais, culturais e políticas no quadro de uma institucionalidade em permanente expansão.”. (COUTINHO, 2000, p. 131-134)

Há uma concepção liberal de democracia que concebe de modo minimalista, como se a democracia fosse apenas o respeito a algumas regras formais que permite uma rotatividade das elites no poder por meio de processos eleitorais. Nós socialistas, temos outro conceito de democracia: um conceito que incorpora conquistas liberais considerando-as imprescindíveis a democracia (penso nos direitos civis, no direito de expressão, no direito ao livre pensamento, etc.), mas incorpora também outros direitos democráticos como, sobretudo o direito à participação. (COUTINHO, 2000, p. 130)

Nesta perspectiva Bravo (2001, p. 45), analisa a democracia representativa como uma conquista parcial da sociedade civil organizada, pois “uma vez que na sociedade capitalista existe o domínio da classe capitalista, havendo um limite interno, pois as principais decisões econômicas são tomadas pelo poder privado”. Ao fazer suas reflexões, a partir de Ingrao (1980), a autora defende “a democracia precisa ser ampliada”, com o objetivo de articular com a democracia direta, participativa, de base, à democracia representativa visando à concretização da democracia progressiva, ou seja, a democracia de massas.

Para Netto (1990) a democracia de massas deve ser

de baixo para cima, combinando a intervenção instituída com a instituída [...] abre a via para a democratização da sociedade e do Estado, introduz o proletariado e seus aliados estratégicos nas atividades de gestão social e instaura uma dinâmica societária que permite vincular o ‘mundo do trabalho’ ao ‘mundo da cultura’. (NETTO, 1990, 126-127)

No Brasil, a partir da década de 80 do século XX, que o debate a respeito da democracia, tendo como princípio a gestão democrática da cidade e a participação social, voltou à tona com o período de redemocratização do país que resultou na consolidação da Constituição Federal de 1988. Com o processo de redemocratização, surgiram novos arranjos institucionais e propostas de planejar e executar as políticas, principalmente nos municípios, com o estabelecimento de critérios e leis que ampliaram

a participação de todas as esferas governamentais, mais precisamente dos estados, municípios, organizações não governamentais e grupos sociais diversos. É a partir desse período que as esferas governamentais começam de fato a sinalizar a possibilidade da sociedade civil intervir na deliberação de políticas do Estado.

A coesão social e política, formada em torno dessa bandeira de luta, foram responsáveis para que na década de 80, mais precisamente em 1987, se encaminhasse uma ementa popular pela Reforma Urbana para a Constituinte com reivindicações da sociedade brasileira. O ideário da Reforma Urbana assentado nos princípios do direito à cidade e cidadania, gestão democrática da cidade e função social da cidade e propriedade, colocou para debate “um modo de ver e fazer a cidade que distribui os homens desigualmente no espaço e que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania a uma racionalidade econômica” (GRAZIA, 2003, p. 55).

Na realidade a cidade sempre ocupou um papel importante no sistema de produção capitalista diz Lefevre (1999, p. 49) ao discutir a oposição entre cidade e campo, observando que na atualidade cabe a cidade um papel histórico por aglutinar população, meios de produção, o capital, as necessidades e os prazeres. Logo, ela carece da administração, de política e impostos, dentre outros, bem como, deve ser organizada. Todas essas necessidades, e outras que vão sendo criadas na dinâmica da sociedade, advêm da expansão provocada pela via da urbanização que acabou por concentrar nos espaços urbanos tanto forças produtivas quanto a forças de trabalho, ao mesmo tempo em que excluía populações inteiras do direito a propriedade e proporcionava a concentração de poder político e econômico em mãos de pequenos grupos no interior destas cidades.

No Brasil podemos visualizar os movimentos sociais como portadores de uma racionalidade distinta da racionalidade de mercado ao problematizar e publicizar as históricas desigualdades sociais, degradação ambiental e de condições de vida, o que contribuiu para que uma bandeira de luta fosse articulada de forma global em nível nacional. Ao apontar as mazelas da sociedade precipitou a sociedade a um processo de pressões e reivindicações, evidenciando assim as fragilidades da política socioeconômica do país exigindo um novo modelo de políticas públicas.

Como analisa Raichelis e Wanderley (2004, p. 7) apesar das políticas públicas serem de responsabilidade do Estado, faz-se necessária uma relação de reciprocidade entre governo e sociedade na gestão e no planejamento com “a participação ativa da sociedade civil nos processos de definição e controle da sua execução é fundamental para a consolidação da sua dimensão efetivamente pública”. Sobre Política Pública, Potyara (2008) esclarece:

[...] política pública, como já indicado, não é sinônimo de política estatal. A palavra *pública*, que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo. (PEREIRA, 2008, p. 94)

É a partir dos anos 1990 que começaram a serem criados e reformulados os mecanismos de controle social – os conselhos de políticas públicas e de direitos. No entanto, estes não são os únicos espaços que a sociedade pode exercer o controle social², mas estes se tornam fundamentais, pois estão previstos em lei municipal, estadual e federal. (BRAVO, 2009, p. 397). Paradoxalmente, em um cenário em de regressão dos direitos sociais, de globalização e mundialização do capital, que tem na financeirização da economia um novo estágio de acumulação capitalista.

Nesta perspectiva, Santos Junior et all (2004) destaca a importância da criação dos conselhos nos municípios brasileiros, pois estes apresentam capacidade em ampliar a participação direta da sociedade na gestão do governo local, ou seja, interferir nos processos decisórios das prefeituras municipais, possibilitando desta forma que os atores sociais levem demandas locais para estes espaços. Os conselhos têm como um dos seus objetivos assegurar aos cidadãos a participação na formulação, implementação e avaliação das políticas sociais e públicas.

Sendo obrigatórios em todos os níveis de governo (Nacional, Estadual e Municipal) para que ocorra o repasse de recursos do governo federal para o estadual e municipal. Este espaço também possibilita o controle dos recursos públicos pelos cidadãos, criando resistências à privatização, mercantilização e redução das políticas sociais e públicas. Segundo Gonh (2011) os conselhos são instrumentos importantes na mediação da relação do Estado com a sociedade. Eles são frutos das lutas, das demandas e das expressões da sociedade. O conselho possibilita a sociedade a participar nas decisões políticas, na formulação e fiscalização de políticas sociais.

Entretanto no Brasil, os conselhos se configuram como uma arena de disputas de interesses, no qual há a representação de diferentes projetos políticos, mas pelo frágil reconhecimento a respeito dos direitos políticos e jurídicos da sociedade sobre os seus direitos sociais, resultante do processo de alienação desta, estes espaços são

² Segundo Bravo há outros mecanismos que acionados a sociedade poderá exercer o controle social, são estes: o Ministério Público; os órgãos de defesa do consumidor, a exemplo o PROCON; os meios de comunicação oficiais e os alternativos; e os conselhos profissionais.

caracterizados como “foros para a preservação do tipo da gestão política que melhor corresponda aos interesses dos governantes.” (BIDARRA, 2006, p. 43).

Compreende-se que os conselhos são espaços que apresentam limites e possibilidades à participação e para o exercício do controle social da sociedade na atual conjuntura, mas é preciso ocupar esse espaço com competência política, como afirma Correia (2002), e não ignorar os mecanismos de participação sócio-política, pois na atual realidade brasileira “onde o que é público é tratado como descaso, os recursos para as políticas sociais são escassos e o controle sobre estes ainda, na sua maioria, estão nas mãos dos gestores” (CORREIA, 2002, p. 133).

Se o Estado e as políticas neoliberais ‘desconstroem’, o sentido do público retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os cominhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada (GOHN, 2011, p. 88).

Sendo assim, os espaços institucionalizados de participação da população são mecanismos importantes que foram garantidos em lei a sociedade brasileira. São nestes ambientes que a população pode participar e realizar o controle social nas políticas públicas e sociais, garantindo assim a ampliação da democracia. No entanto, na atual conjuntura brasileira, de expansão e consolidação do projeto de hegemonia neoliberal, onde o âmbito social e o público são encarados como um segundo plano dos governos.

Mesmo que até o momento os resultados das lutas urbanas no Brasil não tenham se consolidado em rupturas e ganhos mais concretos, no que diz respeito à redistribuição de recursos e poder – entre os diversos atores da sociedade – temos avanços em termos da legislação brasileira, desde a Constituição Federal de 1988 até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. O estatuto que levou dez anos para ser aprovado, sugere para a sociedade civil organizada em entidades populares, a necessidade de dar continuidade no processo de luta.

2.2 ANÁLISE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONSELHO DE TRANSPORTE DO MUNICÍPIO DE BELÉM (CTMB)

O CTMB foi criado no município de Belém por meio da Lei nº 7873 de 11 de março de 1998 e suas atividades são regidas pelo Regimento Interno, este é um órgão de caráter consultivo e deliberativo, com finalidade de “promover a gestão democrática do Sistema de Transporte”. Possibilitando em Lei a participação e o controle social dos atores sociais locais intervirem na elaboração, no monitoramento, na fiscalização e na

avaliação de políticas públicas de Transporte e Mobilidade Urbana, bem como intervir nas ações governamentais.

O Conselho nasceu com uma proposta de promover a gestão democrática da política de transporte e mobilidade urbana de Belém, a partir da participação e controle social no interior deste órgão público, contribuindo para uma nova (re)organização da relação Estado e sociedade, símbolo da democracia. Os objetivos do CTMB são: “I – Promover a participação da população e de seus segmentos sociais na gestão do sistema de transporte coletivo de passageiros” e “orientar, cooperar e exercer a fiscalização nos programas, projetos, diretrizes e planos aos sistemas de transporte” (Lei Nº 7873 de 11 de Março de 1998).

A respeito da composição este mantém uma relação paritária, apresentando desta forma dezoito membros, sendo nove conselheiros do poder público e nove conselheiros da sociedade civil. Porém, o conselho permaneceu com o mesmo número de entidades do poder público e da sociedade civil desde 1998, ano de criação do conselho, percebe-se que não houve uma ampliação ou abertura de espaço no conselho, ao longo deste período, para os que militam na política de transporte e mobilidade urbana no município de Belém, não ocorreu desta forma uma ampliação da representação quantitativa do CTMB. Os entrevistados reforçam as afirmações ao afirmar que

[...] a gente tem já discutido dentro do conselho da necessidade de trazer um número maior de representante para o conselho [...], mas hoje existem vários segmentos que se fazem, que se fazem necessário estar lá dentro também.
(Conselheiro B)

Hoje, por exemplo, os motos taxistas querem participar também, o pessoal do alternativo [...] desse transporte que é o complemento do que os ônibus não fazem [...]. (Conselheiro A)

Como destaca Campos (2006), para que o conselho seja autônomo e soberano em suas prerrogativas em relação à Secretaria que está vinculado, ele precisa apresentar condições de infraestrutura, recursos financeiros e humanos e autonomia administrativa. O CTMB não apresenta um espaço próprio para o seu funcionamento, como por exemplo, sala para a realização das reuniões, bem como equipamentos – computadores, telefones, arquivos etc. Esta indisponibilidade em relação aos recursos, como afirma Oliveira, Pereira, Oliveira (2010, p. 431) “agrava a dependência entre os conselhos em relação com o executivo e agrava os constrangimentos e protelações”, tendo um rebatimento no processo democrático, na capacidade deliberativa e na proposição de políticas públicas.

O funcionamento das atividades do conselho ocorre na Superintendência de Mobilidade Urbana de Belém (SEMOB) e suas reuniões acontecerão de forma ordinariamente, pelo menos uma vez a cada mês e de reuniões extraordinárias que “aconteceram apenas quando necessário”, mediante quórum mínimo de integrantes. Mas, ao analisar as falas dos entrevistados, se percebeu uma contradição nas informações a respeito da reunião do conselho, pois o Conselheiro A informou que as reuniões acontecem mensalmente e os Conselheiros B e C informaram que elas acontecem de maneira extraordinária.

Nós temos feito um calendário que seria mensal as reuniões, uma data, por exemplo, a terceira quarta-feira do mês, tá entendendo? (Conselheiro A)

Extraordinariamente, somente. Nós temos uma reunião ordinária no início do ano e o restante é toda extraordinária [...] (Conselheiro B)

Pela regulamentação ele [o conselho] tem que se reunir uma vez por mês, normalmente não ocorrem, eles [os conselheiros] tem sempre um motivo que não ocorre. [...] o conselho não está seguindo o calendário mensal, normalmente quando tem um assunto de interesse da população, de relevância ai reuni para discutir. (Conselheiro C)

Compreende-se que as reuniões extraordinárias não são um espaço suficiente que promova o diálogo entre o poder público, sociedade civil e movimentos sociais. Segundo Cunha (2004, p. 6) o funcionamento do conselho “é baseado em reuniões ordinárias mensais abertas e públicas, podendo ocorrer algumas extraordinárias em que os conselhos têm direito a voz e voto e os demais participantes têm direito a voz.” Para o autor, torna-se necessário que os conselhos promovam reuniões mensais para que sejam discutidos os assuntos voltados às políticas, possibilitando que os conselheiros possam debater e propor decisões.

Com a finalidade de conhecer os conteúdos das Plenárias Anuais e das Conferências Municipal de Trânsito e Transporte, constatou-se ao analisar os documentos coletados do CTMB referentes aos biênios 2011/2013 e 2014/2016, que não foram realizadas nenhuma plenária anual e/ou conferências pelo conselho durante esses seis anos, não contribuindo para a ampliação da gestão democrática nas decisões públicas.

Desta forma, pode-se identificar que o CTMB não veio contribuindo, de forma ampla, com as duas dimensões da representatividade ressaltada por Santos (2004, p. 45) a primeira que “visa chegar ao maior número de organizações da sociedade civil” e a segunda “que é ir além das organizações sociais que compõem determinado segmento e atingir os setores não organizados da população [...]”. Diante disto, a

questão da representatividade no conselho é problematizada, haja vista que este é um espaço que inaugura a participação através da representação, como demonstra os resultados.

As reuniões do conselho vêm ocorrendo sem uma periodicidade. O tímido número de reuniões apresentadas demonstra que o conselho obteve dificuldade em fiscalizar a política de transporte e mobilidade urbana em Belém, haja vista que as reuniões são espaços para problematizar, debater e propor decisões para que sejam direcionadas ações à política, constatando-se que há uma fragilidade no exercício da participação e do controle social, por não ocorrer reuniões periodicamente, como sinaliza a própria Lei de criação e o Regimento Interno do Conselho.

Ao analisar as atas identificou-se que os conselheiros poucos indicaram propostas de pautas, apresentando limitações e dificuldades no processo de aprovação e discussões posteriormente das pautas, sendo estas restritas a alguns conselheiros. Em entrevistas os conselheiros declararam que as pautas tratadas nas reuniões do conselho, em grande maioria foram propostas da presidente do Conselho, não ocorrendo assim, o processo democrático na elaboração das pautas.

[...] quem define [a pauta] é a presidente do conselho, ela que delibera a pauta de acordo com aquilo que ela entende [...] (Conselheiro A)

As pautas são elaboradas pela Semob [...] e nós levamos o que nos interessa, cada conselheiro tem a faculdade de levar o que ele ver de errado ou a providência que ele quer que seja tomado para melhorar a vida da sua categoria. (Conselheiro C)

Neste sentido, buscou-se analisar quais as principais pautas debatidas no CTMB. Os conselheiros A e B informaram que o Conselho não debate apenas assuntos voltados à tarifa de transporte público, e sim, sobre a questão da qualidade do transporte, da necessidade do aumento do transporte público, sobre a questão da acessibilidade etc. Entretanto, ao analisar as pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias, a pesquisa identificou que as reuniões tiveram como uma das suas principais pautas os reajustes de passagens do transporte coletivo, do transporte hidroviário, das tarifas dos táxis e dos micro-ônibus. Como destaca Vasconcelos (2011, p. 301), em contrapartida da qualidade de serviço,

[...] a população usuária do transporte público arca com o ônus da dívida pública, nos investimentos para o setor, fortalecendo a iniciativa privada no seu processo de acumulação [...] o transporte regular por ônibus opera com visíveis sinais de deterioração, frota insuficiente e envelhecida, ausência de pontualidade, conforto, confiabilidade, segurança, além da superlotação dos veículos, dentre outros fatores que comprometem o nível do serviço ofertado aos usuários. (VASCONCELOS, 2011, p. 285)

As entrevistas revelam que a contribuição se deu de forma pontual e restrita, apontando que os conselheiros possuem uma baixa capacidade em propor e deliberar políticas públicas, sendo o papel do conselho restrito a discussão de problemas que não representam demandas e reivindicações da população de Belém, não contribuindo, assim, para a formulação e definição de políticas públicas locais. Segundo os conselheiros, as principais conquistas do Conselho são,

Instalar um semáforo naquele cruzamento que é perigoso [...] isso é tudo aquilo que a gente solicita – colocar uma faixa na frente da escola que a gente ver que é necessário, a gente coloca, a gente debate, a melhoria, por exemplo, do uso de transporte, que é mais debatido [...] (Conselheiro A) (Grifo nosso).

No período que eu participei como conselheiro eu acho que uma das maiores conquistas é o próprio da “tarifação”, hoje se a sociedade civil não tivesse representada ali, a gente teria certamente a tarifa pública bem maior seria bem maior. [...]. (Conselheiro B) (Grifo nosso)

Nós conseguimos a isenção de passagem do idoso, foi conseguido por nós através do conselho que levamos para aprovar [...] (Conselheiro C)

Percebe-se através das falas dos conselheiros que o CTMB vem apresentando propostas e discussões pontuais e imediatistas em relação à política de transporte e mobilidade, não apresentando políticas com enfoque global que contemple a população. O conselho vem sendo um espaço meramente formal, com pouco ou nenhuma efetividade de suas ações, se configurando como analisa Correia (2002) um colegiado que não apresenta interesses coletivos, e sim, de alguns segmentos, limitando ao processo democrático. A contribuição e conquistas do CTMB evidenciam uma baixa capacidade deliberativa, haja vista que através das reuniões realizadas o conselho pode vir a deliberar propostas para a gestão municipal.

Identificou-se que apenas quatro entidades se destacaram na proposição de pautas das reuniões do CTMB de um total de 18 representações, apresentando, assim, um número baixo que entidades que apresentam propostas para serem debatidas nas reuniões do Conselho. A realidade exposta acima é analisada por Tatagiba (2005, p. 209) em suas pesquisas, ao dizer que “a uma centralidade do Estado nas pautas” e acrescenta-se ainda do empresariado nos Conselhos, haja vista que ao longo de duas gestões que os representantes dos movimentos sociais e estudantil não demandaram propostas de pautas, isto mostra uma fragilidade no processo de representação, no protagonismo político e na influência na agenda governamental.

Os dados indicam que a participação e controle social da política de transporte estiveram praticamente ao longo de duas gestões conduzidas pelo segmento do poder público e do empresariado. O impacto para a sociedade é claro, visto a fragilidade que se detecta no âmbito dos espaços de discussão e implementação das políticas urbanas, bem como, as dificuldades que se estabeleceram entre os sujeitos com interesses divergentes que interferiram na atuação e qualidade da representação dos conselheiros, fragilizando o exercício de fiscalização e controle social.

Como analisa Oliveira, Pereira e Oliveira (2010, p. 431) a paridade numérica no âmbito dos conselhos que garante a “simetria decisória” entre a população e o poder público não elimina os desafios da paridade no processo de representação e autonomia, ou seja, “em diversos casos a paridade formal é distorcida pela posição privilegiada da designação governamental, que dispõem de tempo e meio para articular-se” (Oliveira, Pereira & Oliveira, 2010, p. 431). As disparidades de condições para a participação nos conselhos dos diferentes segmentos são comprovadas ao identificar a presença da sociedade civil nas reuniões.

3. CONCLUSÃO

A participação nas discussões de interesse público que convergem para a implementação de políticas sociais e públicas foi assegurada em Lei a partir da Carta Constitucional de 1988, e abriu espaço para que a sociedade civil participasse da construção de uma agenda comum entre sociedade e Governo, influenciando diretamente, no desenvolvimento humano e social de todos. De acordo com o que foi demonstrado aqui, os Conselhos deliberativos e paritários de políticas públicas em sua concepção original, foram instituídos com a proposta de propiciar a gestão democrática, na perspectiva de garantir a participação e o controle social de diferentes atores sociais nas ações públicas, sendo um avanço no processo de democratização da relação Estado e sociedade, reconhecendo o direito de todos a participar da vida pública.

No contexto de hegemonia neoliberal, além da redução dos espaços públicos, tem-se a ideia de desresponsabilização do Estado em relação às políticas públicas e sociais. A respeito da política de transporte e mobilidade urbana no país, esta não vem sendo priorizada na agenda dos governos nos diferentes âmbitos (Federal, Estadual e Municipal). Na atualidade, o seu planejamento e gestão vêm sofrendo ataques com o projeto neoliberal, o que coloca em xeque a política de transporte e mobilidade urbana como uma política pública universal, bem como mantém a população ausente do processo decisório, ao não se reconhecer como um sujeito de direitos.

Em Belém, esta realidade não é diferente, durante décadas a divisão política do poder do município, tem oscilado em função dos interesses de grupos nacionais, regionais e internacionais, alheios às necessidades das populações carentes que normalmente mantêm-se ausentes das estruturas de poder. No município a gestão democrática ainda ressoa como uma grande novidade, carecendo de investigações, reflexões e críticas. Tendo em vista o Conselho de Transporte do município de Belém (CMTB) a sua criação apresentou como uma oportunidade, mesmo de forma incipiente, de incorporar a participação social nos processos de tomada de decisão de interesse público, na tentativa de construir espaços que corroborassem a ação organizada dos atores sociais no processo de construção de uma gestão descentralizada e participativa.

No entanto, ao analisar a atuação do Conselho no período de 2011 a 2016, totalizando duas gestões, pode-se concluir nesse período que o colegiado não vem ampliando a participação e não contribuiu para mudanças qualitativas do exercício do controle social na política em questão. Em relação à composição, organização e funcionamento do conselho: este não abriu inserção de atores sociais desde o seu ano de criação que foi em 1998, ou seja, excluiu os movimentos sociais e organização da sociedade civil que tem como pauta de luta o transporte e mobilidade urbana, ocorrendo, assim, uma participação restrita a determinadas entidades.

Além de não estar realizando suas reuniões de forma ordinária, e sim, extraordinariamente, o que evidencia que os debates são apenas pontuais e para responder a uma demanda imediata. Os espaços de ampliação do controle social, como as Conferências e Plenárias, não foram realizadas o que compromete a representação e a prestação de contas das gestões para a população, caracterizando-o como um espaço limitado e restrito a participação, o controle social e a representação.

Quanto às reuniões, pautas e participação, foi possível concluir que ao longo de seis anos ocorreram apenas dezesseis reuniões (ordinárias e extraordinárias), e que essas não ocorreram com periodicidade, como define o Regimento interno para cada três meses, além da falta de registro das reuniões. Entende-se que para o período estudado há um número baixo de reuniões o que comprometeu a fiscalização e monitoramento das políticas de transporte e das ações governamentais. Fato este, que é comprovado por meio das análises das pautas do Conselho, as quais ficaram restritas a determinadas temáticas, entre elas o reajuste de tarifas, não apresentando debates que correspondam às demandas da sociedade belenense.

Ao analisar a participação e ausência pode-se afirmar que houve uma expressiva participação do poder público ao longo dos seis anos e uma tímida participação da sociedade civil organizada, destacando-se que a Federação Metropolitana de Centros

Comunitários e Associação de Moradores (FEMECAM) não participou de nenhuma reunião. Conclui-se que o impacto para sociedade é claro, visto que o conselho é um espaço de proposição de políticas públicas, como destaca Campos (2006) e a sua dinâmica interna se constrói a partir uma participação ativa e propositiva dos conselheiros aos interesses públicos, e não apenas de suas entidades.

Diante desse quadro, é correto afirmar que o desafio de ampliação da democracia participativa é um tema cada vez mais relevante, e que, requer maior aprofundamento nas reflexões de ordem acadêmica, especialmente em experiências como dos espaços públicos. Pois, se para a sociedade civil organizada a experiência possibilitou um passo a frente no sentido de avançar no diálogo com o Estado, falta ainda à garantia de que todas as decisões tomadas nos espaços públicos de participação sejam convertidas em ações executáveis, o que significa também avançar na criação de estratégias que possibilitem o controle da sociedade sobre as ações do Estado.

REFERÊNCIAS

ABELÉM, Auriléia Gomes. **Urbanização e remoção**: porque e para quem?. 1989. 165 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1989.

BARBOSA, Mario da Costa. **Planejamento e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1980.

BELÉM. **Lei nº 7.873 de 11 de março de 1998. Cria o Conselho de Transporte do Município de Belém e dá outras providências**. Belém: Câmara Municipal de Belém, 1998.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, v. 28, n. 88, p. 41-58, nov. 2006.

BRAVO, Maria Inês Souza. O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL — CFESS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL — ABEPSS (Org.). **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/Abepss, 2009.

CACCIA-BAVA, Sílvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo, Polís: Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. Revista **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 88, ano XXVI, p. 101-121, nov. 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na Política de Assistência Social?. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 23, n. 72, p. 119-143, 2002.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil. In: VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais, 2004, Coimbra. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: CES/UC, 2004.

GONH, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva e; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R.; Os conselhos gestores municipais como instrumento de democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE**. BR, Rio de Janeiro, v. 8, n.3, p. 423-437, set. 2010.

PARACAMPO, Vitória. **Democracia participativa e conselhos municipais da região metropolitana de Belém**. Belém: Fase – núcleo de cidadania e políticas de reforma urbana, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Ivanete BOSCHETTI, Ivanete et al. **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**, ano 25, n. 78, p.5-32, jul. 2004.

RODRIGUES, Olinda. **Democratização e gestão pública na Amazônia: do orçamento participativo ao congresso da cidade no Município de Belém – PA (1997 – 2004)**. 270f. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004. p. 11-57.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SOUZA, Marcelo Lopes B. E. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 167-187.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: aprofundando o debate. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TOBIAS, M. S. G; NETO. B. C; NEVES; P. B. T. As faces da entropia no transporte urbano na Amazônia: o caso de Belém Pará – Brasil. **Revistas dos Transportes Públicos**, São Paulo, a. 30/31, p. 99-110, 3º e 4º Trimestre, 2008.

TRINDADE JR, Saint-Clair. Cidadania e (re)produção do espaço urbano de Belém. In: D'INCÃO, Maria A; SILVEIRA, Isolina M. da Silva (Orgs.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA)/Museu Paraense Emílio Goeldi, 2009.p. 267-274.

VASCONCELOS, Eliza. M^a. Almeida. **A Reestruturação Produtiva a as Novas Formas de Organização do Trabalho**: a Experiência do Transporte Alternativo. 2009. 145 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

_____. Transporte e Mobilidade Urbana na Região Metropolitana de Belém: Expressão da Questão Social. In: GOMES, V. L. B; VIEIRA, Ana C. de; NASCIMENTO, M^a. Antônia C. (Orgs.). **O Averso dos direitos**: Amazônia e nordeste em questão. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012. p. 253-271.