

OBSERVATÓRIO SOCIAL: participação da sociedade civil nas políticas públicas no município?

Autoria: **Jones Nogueira Barros**
Ana Maria de Albuquerque Vasconcellos
Mario Vasconcellos Sobrinho

RESUMO

O artigo objetiva analisar o Observatório Social (OS) enquanto espaço de participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas de mobilidade urbana municipal. Neste trabalho toma-se como referencia o OS de Belém, Estado do Pará. Especificamente, busca-se compreender em que medida o OS tem incidido nesta política pública. Metodologicamente, é uma pesquisa exploratória, com análise documental. Para tanto, serão examinadas as ações desenvolvidas pelo Observatório Social e o Relatório Sintético da Pesquisa sobre o tema Mobilidade Urbana do município de Belém do Pará, realizado pelo Projeto de Incidência da Sociedade Civil na Sustentabilidade Urbana – PISCSU. O artigo demonstra em termos teóricos que a criação de Observatório Social se constitui em uma arena baseada no diálogo e na transparência das informações sobre as políticas públicas locais. Em termos empíricos, mostra que o Observatório Social de Belém representa uma possibilidade real de criação de espaço de diálogo entre a sociedade civil e o governo municipal, no entanto, precisa potencializar ações no sentido de envolver voluntários no engajamento e participação.

Palavras-chave: Política Pública; Observatório Social; Mobilidade Urbana.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 redefiniu o papel do Estado pela política de descentralização. O governo federal passou a assumir prioritariamente a coordenação e o financiamento das políticas públicas sociais, ficando os estados e municípios, reconhecidos como entes federados autônomos pela organização, execução e gestão dessas políticas (CUNHA; CUNHA, 2008).

A gestão das políticas públicas na medida em que criou uma oportunidade de desenvolvimento dos municípios, pela possibilidade de promover vários serviços para a população, a exemplo os de mobilidade urbana, também gerou sérios problemas pelo formalismo e padronização, desconsiderando as diferentes realidades apresentadas pelos

estados e municípios brasileiros, além das transferências de recursos que quase sempre são incompatíveis com as necessidades municipais resultantes do intenso processo de urbanização (CUNHA; CUNHA, 2008).

Segundo dados da Rede Latino-Americana de Cidades e Territórios Justos Democráticos e Sustentáveis, mais da metade da população mundial e cerca de 80% dos latinos vivem em cidades, o que significa que são espaços cada vez mais complexos e que, portanto, requer maior atenção da gestão pública em planejar políticas públicas que possibilitem a melhoria de qualidade de vida das pessoas que habitam este espaço.

A qualidade de vida resulta dos serviços prestados por estados e municípios a sociedade e dentre estes serviços a questão da mobilidade urbana tem sido bastante debatido.

A questão da mobilidade urbana no Brasil passa a fazer parte da agenda de políticas públicas com a criação do Ministério das Cidades em 2003 e pela aprovação da Lei 1.687/2007, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, entendendo-se haver condições políticas e institucionais para a formulação e execução de uma política nacional de mobilidade urbana, fundamentada juridicamente no que dispõe o art. 182 da Constituição Federal, cujo entendimento é que a política de mobilidade urbana é um instrumento da política de desenvolvimento urbano (GOMIDE, 2008)

Enquanto política de desenvolvimento urbano, a questão da mobilidade urbana, necessariamente deve envolver os atores locais neste processo. Dai a importância da participação social na política pública, de modo que ela possa realmente ser executada para melhorar a vida das pessoas que habitam o município.

Espaços de participação social (AVRITZER, 2003; SCHOMMER, 2003; HABERMAS, 1999; FARIA, 2010; OXHORN, 2010) e interação entre sociedade civil e governo na gestão pública tem emergido no Brasil e em vários países Latino-Americanos (CACERES, 2014; QUINONES, 2010), cujo objetivo é mobilizar e articular a participação social para o acompanhamento das políticas públicas, de modo a incidir na gestão pública local de maneira propositiva.

A partir da Convenção das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná, realizada em 2005, na cidade de Maringá, foram criados novos espaços públicos de mobilização de cidadãos apertidários que buscaram, inicialmente, transparência na administração pública. Estes são chamados de Observatórios Sociais (OS). Desde então, os Observatórios Sociais tem se multiplicado no Brasil.

No Estado do Pará, vários municípios criaram Observatórios Sociais com objetivo de acompanhar a gestão pública local, a exemplo dos municípios de Belém, Abaetetuba, Capanema e Castanhal. No município de Belém, o Observatório Social integra a Rede Nossa Belém. O Observatório Social foi criado em dezembro de 2010, por ocasião do Dia Internacional contra a Corrupção, com o estímulo de órgãos de controle como o Ministério Público Estadual e Federal, e Tribunais de Contas.

O surgimento dos observatórios sociais nos fazem questionar em que medida esses novos espaços de interação sociedade civil e governo contribuem para a implementação da política pública de mobilidade urbana pela gestão pública local.

Este artigo analisa a efetividade do Observatório Social enquanto espaço público. Especificamente examina o Observatório Social de Belém (OSB), a partir dos fundamentos de políticas públicas. O estudo centrou-se na análise das ações entre sociedade civil e governo e as incidências sobre a política de mobilidade urbana na gestão pública local.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso (YIN, 2005) com abordagem qualitativa. Como técnica de coleta de dados utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com o representante do OSB, além da análise do Relatório Sintético da Pesquisa sobre o tema Mobilidade Urbana no município de Belém do Pará, realizado pelo Projeto de Incidência da Sociedade Civil na Sustentabilidade Urbana – PISCSU. Para análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 1979).

2 POLÍTICA PÚBLICA ENQUANTO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA

Existe uma variedade de definições sobre o tema, porém, não existe uma única definição sobre o que seja política pública. Höfling (2001) define como o Estado implantando um projeto de governo. Souza (2006) como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Sua formulação constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Peters (1986) define como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que

influenciam a vida dos cidadãos. Secchi (2014) define como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, cuja participação dos atores sociais é fundamental.

Neste trabalho tratar-se-á da política pública a partir do conceito de Secchi(2014).

As diversas formas de compreensão sobre políticas públicas apresentadas pelos autores envolvem o processo de planejamento e implementação das políticas públicas, há muito pensado como um instrumento técnico.

Oliveira (2006) argumenta que o planejamento em políticas públicas deveria ser visto como um processo, e não como um produto técnico somente. Importância deveria ser dada principalmente na implementação, pois esta é que vai levar aos resultados finais das políticas, programas ou projetos e enquanto processo moldar e articular os diversos interesses da sociedade envolvidos na intervenção de políticas públicas.

Sobre o processo de gestão e planejamento e implementação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2006; SECCHI, 2014), enfatiza que existem duas abordagens: a primeira, designada top-down (SEBATIER,1986), cujo controle é de cima para baixo, centrada na identificação de um conjunto de variáveis formuladas a partir da decisão política da autoridade governamental central, procurando responder questões como: o grau de alcance dos objetivos da política; o equacionamento dos impactos e os objetivos; os principais fatores que afetam o impacto e a própria política e as reformulações obtidas ao longo do tempo.

A segunda abordagem inclui modelo botton-up (SEBATIER, 1986), que enfatiza a relevância no fluxo do processo de planejamento os atores envolvidos na prestação de serviços locais, tendo sido relevante identificar: os seus objetivos, estratégias, atividades e contatos. Os pressupostos básicos desse modelo são a compatibilidade dos programas aos desejos, vontades e padrões comportamentais dos atores e o processo de descentralização.

As discussões em torno de tais abordagens levou a aceitação da convergência (top down e bottom up) no planejamento das políticas públicas.

No Brasil, houve um avanço na capacidade técnica de recursos humanos e equipamentos existentes nas organizações, porém, a interação das diversas organizações dentro do Estado e destas com a sociedade civil e setor privado no processo de planejamento das políticas públicas ainda precisa melhorar (OLIVEIRA, 2006, p. 281). Nesse processo de planejamento os atores locais têm função estratégica, cuja participação se dá pela ação.

A participação e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino e resulta da organização coletiva dos

participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de modos de ação e o estabelecimento de canais de diálogo com o poder público” (TENÓRIO e ROZENBERG, 1997, p.103).

O desafio contemporâneo dos governos locais está em estabelecer diálogos comuns entre os atores do espaço local, o que nem sempre é possível, diante da diversidade de interesses. No entanto, promover redes de atores locais sobre problemas públicos, ou seja, redes de política pública local, pode contribuir para a participação e o entendimento entre a sociedade civil e a gestão de políticas públicas (MILANI, 2008).

No sentido de superar tradicionais formas de gestão pública, novos espaços de participação social e interação entre sociedade civil e governo têm emergido no Brasil e em vários países Latino-Americanos, cujo objetivo é mobilizar e articular a participação para a gestão social de políticas públicas locais de forma coletiva.

Os estudos recentes que debatem o processo de tomada de decisão coletiva (TENÓRIO, 2013; CANÇADO, 2011; TENÓRIO, 1998) no espaço público não estatal em busca da emancipação da sociedade (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013) está fundamentada pela participação dos atores sociais no desenvolvimento local (SCHOMMER, 2003) por via de criação de espaços de interação governo e sociedade civil.

Os espaços públicos de participação social, cujo objetivo é o envolvimento da sociedade na gestão pública, constituem-se novos arranjos institucionais criados para que a sociedade tenha maior participação na elaboração implementação e controle das políticas públicas, e resultam da ineficiência da política de descentralização dos pais a partir da década de 90(FARAH, 2001).

Nesta proposta de estudo os espaços públicos de participação social da sociedade civil é representado pelos Observatórios Sociais. Os Observatórios Sociais assumem papéis para além da análise da transparência pública, incorporando perspectivas de *accountability*, visando contribuir com a gestão das políticas pública para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida em suas cidades.

Especialmente no município de Belém, Estado do Pará, o OSB tem procurado acompanhar e incidir sobre a política pública de mobilidade urbana.

3 A MOBILIDADE URBANA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Pela CF de 1988, cabe à União legislar sobre trânsito e traçar as diretrizes gerais do transporte urbano. Essas diretrizes têm de se constituir em normas universais que não podem ultrapassar o princípio da competência dos municípios e dos estados na gestão dos serviços de transporte público urbano e metropolitano, respectivamente

A Política de Mobilidade Urbana do Ministério das Cidades, ao longo do tempo, sofreu alterações significativas que resultaram nos serviços oferecidos para a sociedade.

Até meados da década de 1960, a Política de Desenvolvimento Urbano como um todo e, em particular, a Política Federal de Transporte Urbano no Brasil caracterizava-se pela multiplicidade de iniciativas e ações desarticuladas aplicadas por diferentes setores do governo, sem diretrizes ou estratégias básicas de ação no meio urbano.

Da década de 1960 e meados de 1980, se observa um esforço mais coeso de construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano e com uma ativa participação federal sobre o transporte das cidades brasileiras.

Nesse período foram criadas algumas instituições que se tornariam as referências técnicas e financeiras do setor. A primeira dessas instituições foi a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), cuja criação em 1965 teria colocado pela primeira vez na história o transporte urbano na agenda das preocupações do Governo Central (GOMIDE, 2008).

Destacam-se, nesse período, além da formação de quadros técnicos e da elaboração de planos diretores de transporte urbano, a proposição da Lei 6.261, de 1975, que criava toda uma nova concepção institucional para o setor, com a criação do Sistema Nacional de Transporte Urbano (SNTU), da Empresa Brasileira de Transporte Urbano (EBTU) e de um fundo setorial, o Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), todos eles vinculados ao Ministério dos Transportes (GOMIDE, 2008).

A política federal de transporte urbano, neste período, caracterizava-se por atuar fundamentalmente com programas de financiamento e de assessoramento técnico prestado pelo Geipot e pela EBTU aos municípios sobre questões de planejamento e gerenciamento de seus sistemas de transporte urbano.

Dos anos 1980 e fins da década de 1990, a política federal de desenvolvimento urbano se dá um contexto de crise econômica.

Entre 1985 e 1995, a responsabilidade sobre o tema urbano passou por cinco ministérios. Várias instituições-chave como o BNH, em 1986, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1990, encerram suas atividades. A EBTU perde seus recursos vinculados a partir de 1982 tendo de recorrer à captação de recursos externos, sobretudo do Banco Mundial, até a sua extinção em 1989 (GOMIDE, 2008).

Como resultado dos movimentos pela reforma urbana, a C F de 1988, criara um capítulo específico sobre a Política Urbana, estabelecendo as bases para a retomada de uma política federal mais consistente e de um marco legal mais adequado ao tratamento da questão urbana nacional a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

A C F de 1988, a medida em que pauta a Política Urbana como uma prioridade, coloca em evidência alguns desafios para a questão do transporte urbano. Um desses desafios envolve a baixa capacidade da maioria dos municípios em cumprir a nova exigência constitucional de se realizar licitações para concessão dos serviços de ônibus urbano.

Outro desafio refere-se ao planejamento e à gestão conjunta dos serviços de transporte de municípios vizinhos em contexto marcado por conflitos federativos e tributários e com grande diversidade das regras de regulação dos serviços de transporte, particularmente em regiões metropolitanas cuja criação passou a ser de atribuição estadual.

De 1990 até os dias atuais, a política urbana federal caracteriza-se pela retomada da estabilidade institucional, pela utilização de uma nova abordagem no tratamento do transporte urbano, a partir da concepção de desenvolvimento urbano que se propõe mais integrada, sustentável e construída democraticamente.

Sem uma atuação mais sistemática no tratamento do transporte urbano, o cenário que se construía da mobilidade nas cidades brasileiras se tornava cada vez mais preocupante.

De acordo com Gomide (2008), como resultado da própria política econômica, de indução do consumo, ocorreu forte crescimento do transporte individual e do transporte coletivo informal, com acentuada queda da demanda pelos serviços de ônibus urbanos, sobrecarga do sistema viário das cidades e suas consequências em termos de aumento dos congestionamentos e deterioração dos serviços de transporte coletivo

A situação que se encontrava a política de transporte urbano, desde os anos 80, fez com o governo federal iniciasse um processo de retomada da estabilidade institucional da política federal de transporte urbano.

A criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu) em 1999 demonstra a retomada das políticas setoriais urbanas em geral e em especial a formação do Grupo Executivo de Transporte Urbano (GTrans).

A promulgação do Estatuto da Cidade, por meio da Lei no 10.257, em 2001, foi importante para a Política de Transportes Urbanos, a qual cria novos instrumentos de gestão urbana e institui a obrigatoriedade de um plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de 500 mil habitantes.

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades, como novo órgão da Política Urbana Federal, no qual se insere a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SeMob); o avanço do BNDES como o principal órgão de financiamento do transporte público urbano no Brasil; bem como a criação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) pela Lei no 10.683/2003 e regulamentado posteriormente pelo Decreto no 6.550/2008; e, por fim, a criação do Projeto de Lei no 1.687, que busca instituir as diretrizes da política de mobilidade urbana (GOMIDE, 2008).

A partir e então a abordagem das políticas públicas nesse setor passou a lidar com a mobilidade urbana como função social e econômica essencial para o desenvolvimento urbano, devendo ser repensado o papel da mobilidade no planejamento e no desenvolvimento urbano sustentável.

O planejamento requer a consolidação de um novo modelo de gestão e regulação dos serviços públicos de transporte coletivo urbano, cuja participação e papel da sociedade civil organizada não se pode ignorar, sendo mais democrático e participativo o envolvimento das partes interessadas no processo das decisões que lhes afetam.

Além de contribuir para minimizar erros de avaliação ou de diagnóstico, a participação dos usuários no planejamento, gestão e fiscalização dos serviços públicos de transporte é condição essencial para o pleno exercício da cidadania.

Existem várias alternativas a serem exploradas para a promoção da participação popular (Souza, 2002). Estas vão desde a simples consulta às comunidades e a disponibilização de informações sobre as ações planejadas até as experiências de orçamento participativo, a formação de conselhos específicos, de novos arranjos de participação social não estatal (a exemplo dos Observatórios Sociais), que envolvam os poderes públicos locais, empresas prestadoras de serviços e os movimentos sociais, a organizar-se para o exercício efetivo da cidadania, utilizando-se do legítimo direito do poder de pressão.

4 O OBSERVATÓRIO SOCIAL COMO ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO: o caso do OSB.

Os Observatórios Sociais surgiram com objetivos iniciais de acompanhar o uso de recursos públicos por parte dos governos locais por via do engajamento de setores da sociedade para avaliar a qualidade da gestão pública em termos de transparência. Posteriormente, os Observatórios Sociais assumem papéis para além da análise da transparência pública, incorporando perspectivas de *accountability*, visando contribuir com a gestão pública para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida em suas cidades.

O termo "Observatório Social" surgiu a partir de uma Convenção das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná, realizada em 2005, na cidade de Maringá. A partir desta convenção, foi criado, em 2006, o Observatório Social de Maringá e em seguida o Observatório Social do Brasil. Este último assume o papel de orientar e controlar todos os Observatórios do Brasil, por via da Rede de Controle Social.

O Observatório Social do Brasil é uma associação sem fins lucrativos que busca incentivar a qualidade na aplicação dos recursos por via de um processo de fiscalização dos governos locais e conscientização da sociedade para assumir esse papel, ação necessária para se alcançar a justiça social e educação fiscal.

Atualmente, existem Observatórios Sociais em 17 Estados brasileiros: Alagoas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Pará, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina e 1 Distrito Federal. No conjunto, os Observatórios Sociais estão presentes em 96 cidades.

No município de Belém, o Observatório Social integra a Rede Nossa Belém e tem procurado reunir atores sociais em torno da agenda da transparência, combate à corrupção e para o exercício do controle social na gestão pública municipal.

O Observatório Social foi criado em dezembro de 2010, por ocasião do Dia Internacional contra a Corrupção, com o estímulo de órgãos de controle como o Ministério Público Estadual e Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal e Tribunais de Contas.

Dentre os projetos desenvolvidos pelo Observatório Social e a Rede Nossa Belém está o Projeto de Incidência da Sociedade Civil na Sustentabilidade Urbana – PISCSU, financiado pela organizações internacionais: *Fundación Avina*, pela *Latin America Regional Climate Initiative* - LARCI e pela OAK FOUNDATION, a fim de estimular a participação da sociedade na elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas no Município.

O OSB tem procurado acompanhar e incidir sobre as políticas públicas de mobilidade urbana e resíduos sólidos. Com este intuito desenvolveu no mês de Maio/2015 uma pesquisa de levantamento situacional com objetivo de apresentar a opinião da população, em relação a diversos temas: ambiental, resíduos sólidos, mobilidade urbana, mudanças climáticas e a participação cidadã.

O Observatório Social de Belém desde a sua criação já desenvolve várias ações, contabilizando algumas vitórias com resultados significativos para a sociedade e atualmente de maneira específica vem procurando acompanhar a política de mobilidade urbana implementada pela gestão pública local, para que possa incidir de forma propositiva.

4.1 AÇÕES(INCIDÊNCIAS) DESENVOLVIDAS PELO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BELÉM PARA ACOMPANHAR A POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA LOCAL.

As ações desenvolvidas pelo Observatório Social de Belém, de acordo com as informações obtidas com o vice-presidente da organização, no acompanhamento da política pública de mobilidade urbana municipal foram: cobrança do Plano de Mobilidade Urbana, arborização dos canteiros centrais do BRT(Bus Rapid Transit), ou Transporte Rápido por Ônibus, acesso às informações junto a Prefeitura e a SEMOB e a pontualmente questões sobre as ciclovias. Estas ações são importantes pela sua significância no acompanhamento da implementação da política pública de mobilidade pelo poder executivo municipal, com maior transparência e que atenda aos interesses da sociedade.

[...]cobramos frequentemente a realização do Plano de Mobilidade. Também discutimos a questão da arborização que deve compensar a necessária supressão de árvores dos canteiros centrais da Augusto Montenegro, pois sem isso não sairia BRT. Conseguimos ter acesso às informações da Prefeitura, tanto da SEMOB como da SEURB, porque ganhamos a confiança de que queremos incidir positivamente. Mas isso não nos inibe de fazer críticas bem embasadas. Temos muitos planos para

calçadas, mas até hoje não tivemos pessoas para conduzir esse tema. A participação do OSB na questão de ciclovias tem sido pontual, mas sempre muito objetiva. (Vice - Presidente do OSB)

Observa-se que a informação das políticas públicas é de grande relevância, pois à medida que são disponibilizadas, possibilita a atuação do OSB e a possibilidade de engajamento e acompanhamento da gestão pública municipal.

A cobrança do Plano de Mobilidade é fundamental para o processo de elaboração do Plano Municipal de mobilidade urbana, especialmente quando se trata de uma questão que afeta diretamente a vida cotidiana das pessoas e enquanto política pública precisaria ser elaborada de forma coletiva e participativa (SOUZA, 2002), uma vez que se trata de um problema nas grandes cidades brasileiras e enquanto política pública se define como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, cuja participação dos atores sociais é fundamental (SECCHI, 2014).

Dados da Pesquisa realizada pelo Observatório Social de Belém sobre mobilidade, realizada no município de Belém Pará, no ano de 2015, mostram que 58,0% dos participantes usam como meio de transporte Ônibus e/ou Van, assim como 9,7% o fazem de Moto particular e também que 8,9% fazem uso de bicicleta como meio de transporte. Estes dados mostram a importância do Plano de Mobilidade Urbana contemplar a diversidade de transportes utilizados pela população e a lidar com a mobilidade urbana como função social e econômica, devendo ser repensado o papel da mobilidade no planejamento e no desenvolvimento urbano sustentável (GOMIDE, 2008) .

No que se refere ao tipo de transporte a ser utilizado em Belém, o transporte público fluvial (Barco) interligando toda a Orla de Belém (Mosqueiro à UFPA), os dados mostram que 85,8% dos entrevistados é favorável à criação de transporte fluvial, por considerarem a sua localização às margens dos rios, esta peculiaridade deveria ser observada, contribuindo, inclusive para desafogar o trânsito na cidade.

Outros dados revelados pela pesquisa referem-se à preferência pelo transporte coletivo, sendo que 66,8% dos entrevistados deixaria de usar carro ou moto caso tivesse BRT de qualidade em Belém, assim como 71,1% dos entrevistados passaria a usar a bicicleta como meio de transporte caso houvesse segurança no trânsito.

Não se pode ignorar o contexto social em que vivem as pessoas. No caso do município de Belém, o transporte fluvial, para atender as necessidades dos munícipes seria de grande relevância como mencionado nos dados da pesquisa.

Outro aspecto que marca o hábito do local é o uso da bicicleta como meio de transporte, daí a importância da política avançar na construção de mais ciclovias, possibilitando maior uso de bicicletas como meio de transporte, não apenas para o lazer, mas para o trabalho, conforme afirmam os sujeitos entrevistados na pesquisa. Portanto, na elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, de forma democrática e participativa, o papel da sociedade civil organizada seria fundamental.

Os dados acima apresentados revelam que o processo de gestão, planejamento e implementação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2006; SECCHI, 2014), deveria adotar o abordagem da convergência top down e bottom up (SEBATIER, 1986), que enfatiza a relevância do planejamento envolver os diversos atores sociais na prestação de serviços locais, sendo relevante identificar: os seus objetivos, estratégias, atividades e contatos no planejamento das políticas públicas.

O desafio contemporâneo dos governos locais está em estabelecer diálogos comuns entre os atores do espaço local, o que nem sempre é possível, diante da diversidade de interesses. No entanto, promover redes de atores locais sobre problemas públicos, ou seja, redes de política pública local, pode contribuir para a participação e o entendimento entre a sociedade civil e a gestão de políticas públicas (MILANI, 2008).

4.2 AS DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO OSB PARA ACOMPANHAR A POLÍTICA PÚBLICA DE MOBILIDADE URBANA, NO MUNICÍPIO DE BELÉM.

Dificuldade de ação do Observatório se dá pela falta de pessoas para acompanhar as ações da Prefeitura, conforme relato abaixo:

[...] a maior dificuldade é interna. Não temos pessoas com competência e disponibilidade de tempo para acompanhar melhor o que a Prefeitura faz ou deixa de fazer. Não temos dificuldade de obter informações, porque temos acesso direto aos gestores, algo que conseguimos através de nossa estratégia de pedir informações com base na Lei de Acesso à Informação Pública, o que nos garantiu sempre a obtenção de informações, o que independe da vontade dos gestores, pois eles precisam obedecer à legislação. (Presidente do OSB)

De acordo com o entrevistado não existe dificuldade em obter informações da Prefeitura ou dos Órgãos Municipais que tratam da política de mobilidade urbana, em virtude das estratégias de negociação, seja com base na Lei de Acesso à Informação, quer seja pela confiança estabelecida entre as partes. Esta questão é fundamental, pois de posse das informações é mais fácil acompanhar e incidir sobre tal política.

A dificuldade encontrada dá-se pela falta de voluntários que possam acompanhar a implementação dos serviços relativos a política pública de mobilidade urbana, fato que constitui-se um desafio para os membros do OSB.

De acordo com o entrevistado a participação da sociedade civil é importante.

[...] infelizmente a participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas é muito incipiente, porque o acompanhamento exige dedicação e competência para agir sempre de forma estratégica e contínua. Sem isso não se tem eficiência no acompanhamento das políticas.

Sobre este aspecto Tenório (2013) argumenta sobre a necessidade de voluntários comprometidos para que as ações de controle social seja realizado com a finalidade de desenvolver a localidade ou região para a melhoria na qualidade de vida da população e esta deve resultar da participação coletiva na elaboração e implementação das políticas públicas prestadas à sociedade.

Apesar da promulgação da Constituição Federal de 1988 possibilitar a criação de ambientes democráticos para o compartilhamento de decisões político-social na esfera pública, estes ainda são escassos, este fato pode ser resultado ainda do processo autoritário que há muito marca a gestão pública no Brasil, cuja participação da sociedade civil, ainda está em desenvolvimento.

O OSB é um exemplo de espaço público não estatal de interação social, um ambiente de exercício da cidadania e da democracia; contudo, a participação social precisa ser estimulada, uma vez que dados de pesquisa realizada pelo PISCSU - Projeto de Incidência da Sociedade Civil na Sustentabilidade Urbana, revelam que 59,3% dos entrevistados são favoráveis à participação popular na melhoria da gestão pública municipal, e 34,3% desses, estariam dispostos a trabalhar voluntariamente com aquelas pessoas.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar a relação entre sociedade civil e governo municipal no acompanhamento da política pública de mobilidade urbana, com destaque para a criação de um novo espaço de diálogo entre sociedade civil e governo municipal, neste trabalho representado pelo Observatório Social de Belém.

O artigo demonstra em termos teóricos que a criação de Observatório Social se constitui em uma arena baseada no diálogo e na transparência das informações sobre as políticas públicas locais. Em termos empíricos, mostra que o Observatório Social de Belém representa uma possibilidade real de criação de espaço de diálogo entre a sociedade civil e o governo municipal, no entanto, precisa potencializar ações no sentido de envolver voluntários no engajamento e participação.

As ações desenvolvidas pelo Observatório Social de Belém, no acompanhamento da política pública de mobilidade urbana municipal consistem em cobrança do Plano de Mobilidade Urbana, arborização dos canteiros centrais do BRT, acesso às informações junto a Prefeitura e a SEMOB e questões sobre as ciclovias, de modo que possa incidir de maneira propositiva.

A falta de pessoas interessadas em participar das ações do Observatório foi a questão identificada como a maior dificuldade, especialmente pela disponibilidade de tempo, não havendo problemas no acesso às informações, questão importante para o acompanhamento da implementação da política pública de mobilidade urbana local.

Neste sentido, infere-se que, o Observatório Social constitui-se em um novo espaço de relação entre sociedade civil e governo municipal e contribui para o acompanhamento das políticas públicas locais, no entanto, precisa potencializar ações no sentido de envolver voluntários no engajamento e participação.

REFERÊNCIAS

ASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de; CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Transporte e mobilidade urbana**. 2011.

AVRITZER, L. **O orçamento participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.



BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BOARETO, Renato. A política de mobilidade urbana e a construção de cidades sustentáveis. **Revista dos Transportes Públicos-ANTP-Ano**, v. 30, p. 31-2008, 2008.

CACERES, P. Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. In LAVALLE, A. G. et al. **Participación, representación y ciudadanía política en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: CRIES, 2014

CANCADO, Airton Cardoso; PEREIRA, José Roberto e TENORIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: epistemologia de um paradigma**. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2013.

CANCADO, Airton Cardoso; TENORIO, Fernando Guilherme and PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cad. EBAPE.BR** [online]. 2011, vol.9, n.3, pp. 681-703. ISSN 1679-3951.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119 a 144, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas**. 2003.

HABERMAS, J. O Espaço Público, 30 Anos Depois. In: **Caderno de Filosofia e Ciências Humanas**, Unicentro Newton Paiva – Ano VII, n.º 12 – Abril de 1999.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

MILANI, Carlos RS. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MOTTA, Renata Almeida; DA SILVA, Paulo Cesar Marques. Desafios da mobilidade sustentável no Brasil. **Revista dos Transportes Públicos-ANTP-Ano**, v. 34, p. 2º, 2012.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. 1990.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE BELÉM. Disponível em < <http://www.osdebelem.org/>> Acesso em: 28 jul 2014.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em< <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>> Acesso em: 28 jul. 2014.

- OXHORN, P. Cidadania como Consumo ou Cidadania como Agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p. 18-43, 2010.
- QUINONES, A. H. **La Participación ciudadana en Bogotá: 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones**. Editora Tercer Mundo Editores: Colômbia, v.71, n. 3, p.134 - 170, 2010.
- SABATIER, Paul A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, v. 6, n. 01, p. 21-48, 1986.
- SCHOMMER, P.C. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. **RAE**, v. 43, n. 4, 2003.
- SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 8, n. 3, 2011.
- SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu. MORAES, Rubens Lima. **Accountability, controle social e coprodução do bem público**: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, 2012. Pgs. 229-58.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2014
- SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica**: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2013.
- TENORIO, Fernando G; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul./ago. 1997.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.
- TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.
- YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Bookman editora, 2005.