

## CIDADANIA OU ESTADANIA? UMA ANÁLISE DA FRENTE PARLAMENTAR DE TRÂNSITO E MOBILIDADE URBANA DE MOSSORÓ-RN<sup>1</sup>

*CITIZENSHIP OR “ESTADANIA”? AN ANALYSIS OF PARLIAMENTARY FRONT FOR TRANSIT AND URBAN MOBILITY OF MOSSORÓ-RN*

Lauro Gurgel de Brito<sup>2</sup>

Yuri Silva Lima<sup>3</sup>

**Resumo:** Em sentido tradicional, a cidadania consiste na titularidade de direitos perante o Poder Público. Todavia, o que se revela é uma estadania, com centralização na figura do Estado. Diversa é a concepção de cidadania ativa, focada nos sujeitos sociais e na tese de que a sociedade civil deve participar das decisões políticas. Nesse último sentido, a implementação e a avaliação das políticas de Mobilidade Urbana devem ser norteadas pela participação social. O presente trabalho objetiva categorizar a Frente Parlamentar de Trânsito e Mobilidade Urbana de Mossoró/RN entre as concepções de cidadania ativa e estadania. Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório, alicerçada no método dedutivo, com uso de procedimentos de revisão bibliográfica e análises documentais. O estudo conclui que a referida frente parlamentar detém características mais próximas da noção de estadania do que da noção de cidadania ativa, porque a representatividade é restrita, não tem caráter permanente e atua para demandar ações ao poder público.

Palavras-chave: estadania; cidadania ativa; participação social; mobilidade urbana.

**Abstract:** In the traditional sense, citizenship consists of the ownership of rights before the government, However, what is revealed is a “estadania”, with centralization in the figure of the State. The concept of active citizenship is different focused on social subjects and on the thesis that civil society should participate in political decisions. In the latter sense, the implementation and evaluation of Urban Mobility policies should be guided by social participation. This study aims to categorize the Parliamentary Front for Traffic and Urban Mobility Mossoró/RN between the conceptions of active citizenship and "estadania". This is an exploratory research, based on the deductive method, using procedures of literature review and documentary analysis. The study concludes that the aforementioned parliamentary front exhibits characteristics more closely aligned with the notion of “estadania” than with that of active citizenship, because its representativeness is restricted, it does not have a permanent character and acts to demand actions from the public authorities.

<sup>1</sup> Artigo submetido em 19/02/2022 e aprovado para publicação em 30/09/2025.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: [laurogurgel@uern.br](mailto:laurogurgel@uern.br). ORCID: <https://000-0002-2231-5404>.

<sup>3</sup> Pesquisador vinculado ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). E-mail: [yuri.lima@alu.ufc.br](mailto:yuri.lima@alu.ufc.br). ORCID: <https://0009-0009-6312-6026>.

**Keywords:** “estadania”; active citizenship; social participation; urban mobility.

### **Introdução**

Em 2018, foi criada em Mossoró, Estado do Rio Grande do Norte, pela Câmara de Vereadores, a Frente Parlamentar do Trânsito e da Mobilidade Urbana com a finalidade de investigar temáticas específicas de interesse público na área de trânsito e da mobilidade urbana, sendo legitimada a realizar audiências públicas e outras formas de participação da sociedade organizada ou mesmo de pessoas sem vinculação direta às instituições. A razão de sua institucionalização prende-se à realidade local nessa seara.

De fato, com a expansão da frota de veículos, a cidade de Mossoró vem enfrentando graves problemas de mobilidade urbana, mormente em função do seu precário sistema de transporte coletivo, da baixa disponibilidade de ciclovias e da ampla utilização do veículo motorizado individual. Esse quadro resulta da ausência ou da ineficiência das políticas públicas específicas para este segmento. Decorre, também, do hiato existente entre quem toma as decisões políticas sobre essa pauta e os interesses legítimos da população em geral, raramente ouvida nos processos de tomadas de decisão, numa demonstração de fragilidade da democracia, que parece resumida ao seu arquétipo representativo. Essa realidade está a demandar estratégias de participação e de controle social mais amplas e efetivas.

Afinal, o modelo de representação política vigente revela-se insuficiente para enfrentar as demandas estruturais da maioria da população, resultando na persistência de um quadro crônico de crise institucional. Observa-se a prevalência de um sistema de barganhas e reciprocidades que se distancia dos princípios de representação coletiva, reduzindo o processo político à trocas clientelistas de favores e de compromissos particularistas entre eleitores e parlamentares, bem como entre estes e os setores governamentais de apoio.

Tal dinâmica configura um estado de despolitização sistêmica, no qual são privilegiados benefícios fragmentados e individualizados em detrimento do interesse público e da efetividade das políticas coletivas.

Diante desse cenário, torna-se necessária a adoção de uma postura política orientada para a cidadania ativa, compreendida como prática social que combina participação crítica e luta pela efetivação dos direitos historicamente conquistados. Essa concepção implica, de um lado, o reconhecimento das reivindicações sociais formuladas por grupos historicamente marginalizados, como: mulheres, populações negras, pessoas LGBTQIA+, imigrantes e

movimentos socioambientais e, de outro, a ampliação da participação política direta dos cidadãos por meio de mecanismos de solicitação, cobrança e fiscalização das ações estatais.

Trata-se de um entendimento que dialoga com a perspectiva de Lima, Menezes Júnior e Brzezinski (2022, p. 69935), segundo a qual “a cidadania se aprende, mas, sobretudo, se conquista”, ao propor uma ação política voltada à democratização das estruturas sociais e educacionais.

Nessa perspectiva, nos termos do art. 14 da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, a participação da sociedade civil no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas deve ser garantida por instrumentos normativos e institucionais apropriados.

Entre tais instrumentos, destacam-se os órgãos colegiados ou conselhos, concebidos como instâncias de deliberação e controle social, compostas por representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e profissionais técnicos. Tais mecanismos buscam assegurar a efetividade da gestão democrática das políticas de mobilidade, fortalecendo a transparência e a corresponsabilização entre Estado e sociedade.

Não obstante essa diretriz, observa-se, em Mossoró, até a escrita deste texto, a ausência de implementação do Conselho de Trânsito e Transportes Urbanos, cuja denominação sequer contempla expressamente o termo “mobilidade urbana”, apesar de sua criação formal pela Lei Municipal nº 2.382/2007 (Mossoró, 2007).

Essa lacuna institucional evidencia uma dissonância entre a agenda normativa nacional e a prática local, contribuindo para a criação da Frente Parlamentar do Trânsito e da Mobilidade Urbana de Mossoró (FPTMUM) que foi estruturada no âmbito da Câmara Legislativa Municipal, e não no Poder Executivo local, transferindo o *locus* de articulação da política pública para o poder legislativo.

É oportuno mencionar, nesse sentido, que a referida instância parlamentar foi instituída com o objetivo de unir uma diversidade de perspectivas dos sujeitos que compõem o fluxo da movimentação urbana. Assim, congregava os representantes das pastas de obras, trânsito e mobilidade, responsáveis pelo transporte coletivo de ônibus, mototaxistas, taxistas, motoristas de aplicativos e representantes da sociedade civil organizada com o fim de analisarem problemáticas e possíveis soluções envolvendo o trânsito e a mobilidade urbana da cidade.

O presente estudo tem por objetivo analisar em que medida a Frente Parlamentar do Trânsito e da Mobilidade Urbana de Mossoró configura-se como um instrumento de cidadania ativa, fundamentada na participação social e na luta coletiva pela efetivação de direitos, ou,

alternativamente, como expressão de uma “estadania”, centrada na atuação estatal mediante a concessão e oferta de serviços.

Trata-se de uma investigação de natureza básica, com delineamento exploratório, orientada pelo raciocínio dedutivo, partindo de um raciocínio geral sobre os conceitos de cidadania e estadania e, posteriormente, localizamos essas abstrações teóricas na realidade da Frente Parlamentar investigada, apoiada, ainda, em procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e análise documental (Andrade, 2010).

Este artigo resulta de uma pesquisa desenvolvida em etapas sucessivas e interdependentes. Inicialmente procedeu-se à delimitação do objeto, dos objetivos e dos recortes analíticos necessários à investigação. Em seguida, com vistas a conferir consistência teórico-metodológica ao estudo, realizou-se a exploração de bibliografia especializada capaz de fornecer fundamentos sólidos para a condução do percurso investigativo. Nesse sentido, foram mobilizados autores como Belo (2007), Carvalho (2002) e Magrani (2014), considerados em função da especificidade de suas pesquisas e da pertinência com a temática abordada.

Nas etapas subsequentes, buscou-se uma aproximação empírica com o objeto de estudo: a Frente Parlamentar de Trânsito e Mobilidade Urbana de Mossoró. Para tanto, foram realizadas visitas ao gabinete do ex-vereador Alex Moacir, então coordenador da Frente, com o objetivo de coletar relatos e documentos que permitissem compreender o processo de constituição dessa instância, suas motivações e os resultados produzidos para o município.

Por fim, procedeu-se à sistematização e análise das informações obtidas, integrando-as às publicações sobre a Frente disponíveis no site da Câmara Municipal de Mossoró. Esse procedimento possibilitou a elaboração de um compilado, uma síntese de linha do tempo, com as principais deliberações registradas no âmbito do referido espaço de articulação.

O artigo está estruturado em duas seções analíticas centrais. A primeira dedica-se à revisão crítica do conceito de cidadania e de suas modulações espaço-temporais, com ênfase nos períodos clássico e moderno, examinando os distintos modelos de configuração da cidadania e suas repercussões históricas. Busca-se compreender, nesse escopo, os processos de formação da cidadania no contexto brasileiro, incluindo a emergência do conceito de “estadania” e a revalorização da cidadania ativa a partir do incentivo à participação popular na ordem jurídica instaurada pela Constituição de 1988. A segunda seção concentra-se na caracterização e na atuação da Frente Parlamentar de Trânsito e Mobilidade Urbana de Mossoró, analisando-a criticamente à luz das categorias de cidadania e estadania desenvolvidas na primeira parte. Complementarmente, discute-se o papel do Conselho Municipal de

Mobilidade Urbana, estabelecendo aproximações e distinções em relação às funções exercidas pela Frente Parlamentar.

### **1. Tensionamento entre cidadania e estadania: um debate necessário**

A cidadania se apresenta como uma das temáticas preponderantes no âmbito da teoria política. E a explicação para essa repercussão surge da vinculação dos indivíduos à comunidade política, razão pela qual se torna objeto de investigação em outras esferas do conhecimento, como a história, a filosofia, a sociologia e o direito. Em linha cronológica, dois marcos sinalizam o impacto de estudos e concepções a esse respeito, quais sejam, a antiguidade e a modernidade, em que se desenvolveram diversos dos seus elementos, suas noções fundamentais e, conseqüentemente, a compreensão entre cidadania ativa e cidadania passiva.

A cidadania está intimamente incorporada ao desenvolvimento social e humano dentro de uma lógica estatal, de modo que o seu conceito não encontra determinações, mas compreensões que transmutam ao variar no tempo e espaço, alternando-se, inclusive, a partir do jogo de interesses políticos e suas formas de dominação. Para tanto, cada época, de distintas formas, agregou práticas e reflexões sobre a cidadania, visto que esta é uma elaboração específica da comunidade ocidental (Lima, Menezes Junior e Brzezinski, 2017).

A significação de cidadania no período clássico estava associada ao status conferido àqueles que detinham a possibilidade de participação ativa nos assuntos políticos e deliberativos da pólis grega. Nesse contexto, a cidadania era concebida como uma condição vinculada à liberdade, autonomia e participação na vida pública. Aristóteles define o cidadão como aquele que possui poder para participar das decisões legais e políticas, deliberativas ou judiciais, podendo governar e ser governado, comparando-o aos marinheiros de uma embarcação, que, embora exerçam funções distintas, concorrem para um objetivo comum: a conservação da comunidade (Lima; Menezes Junior; Brzezinski, 2022). Ou seja, cada tripulante desempenha uma atividade diferente: um comanda, outro rema, um terceiro segura o leme, o quarto vigia a proa, e assim por diante. Mas todos possuem um mesmo objetivo: a segurança da embarcação. Analogamente, a virtude do ser “cidadão” estaria no objetivo comum, mesmo que através de funções dessemelhantes, de conservação da comunidade, com um organismo vivo, para a salvação do Estado (Aristóteles, 2006).

Tanto na Grécia quanto em Roma, o alcance da cidadania era restrito a um grupo específico de indivíduos que assumia uma identidade comunitária e integrava um corpo político

dotado de poderes formais de participação, ainda que limitados àqueles que dispunham de tempo livre para se dedicar à vida pública. Na Antiguidade Clássica, o conceito de cidadania transita entre duas grandes matrizes: a greco-romana e a romana imperial, correspondentes, respectivamente, às noções de cidadania ativa e cidadania passiva. Na Grécia antiga, a cidadania realizava-se por meio da participação efetiva dos sujeitos no autogoverno e na administração da cidade, processo do qual decorre, inclusive, a aproximação etimológica entre a expressão “cidadania” e o termo latino *civitas* (Bello, 2007, p. 21). Diferentemente da configuração moderna, no contexto romano o cidadão era concebido menos como titular de direitos e mais como portador de virtudes cívicas, as quais demarcavam sua condição de homem natural e disciplinavam tanto a esfera privada das relações pessoais quanto o envolvimento em questões de interesse coletivo, compondo a lógica da cidadania ativa.

Noutra perspectiva, na fase imperial, o crescimento de Roma alcançou diversas nações. Esse processo de anexação da sua soberania a outras regiões ocorreu durante longo período, de modo que os povos conquistados começaram a fazer parte da população romana e, conseqüentemente, submeteram-se ao seu modelo de organização social estratificada. Desse modo, restou necessário conferir a cidadania romana a todos os sujeitos de outras etnias, mesmo que de modo diverso ao que ocorria na república. Ao se aproximarem nações heterogêneas, com origens variadas e sem condições de participar amplamente da atividade política, surge uma nova compreensão de cidadão, estigmatizada pela impessoalidade, elemento que perdura até a modernidade. Essa se configura como a forma passiva de exercício da cidadania, em que os cidadãos possuíam títulos e direitos garantidos que dispensavam a participação política (Bello, 2007).

Segundo Poggi (2003), ao longo do processo histórico de formação do conceito, a cidadania estruturou-se a partir de múltiplos aspectos relacionados ao Estado. A noção de “cidadão” é delineada pela identificação de elementos como contribuintes tributários, soldados, titulares de direitos, constituintes, soberanos, (co)nacionais, sujeitos particulares, participantes políticos e iguais perante a lei. Em síntese, as concepções de cidadania na Antiguidade derivam da principal clivagem teórica mobilizada para o seu entendimento: a distinção entre cidadania ativa e cidadania passiva, a qual desdobra-se em diversos corolários. Esses desdobramentos incluem as questões de titularidade (individual e/ou coletiva), de atributos (virtudes cívicas ou direitos) e da escala territorial (local, regional e/ou nacional) para a efetivação da condição de cidadão. Ademais, a separação entre as esferas pública e privada expressa condicionantes

estruturais da cidadania, configurando-a de modos distintos conforme as concepções de mundo ou os eixos de vida humana característicos de cada período histórico (Bello, 2007).

Já a moderna construção conceitual sobre cidadania e direitos do cidadão possui influência direta dos movimentos e lutas advindas da Revolução Francesa. De igual maneira, herdou algumas características controversas evidentes até hoje. A quem cabe o papel de exercício da cidadania? Ao criar um modelo de cidadão, todos aqueles que não cumprem o perfil são considerados não-cidadãos? De antemão, desde a Revolução Francesa, e toda sua essência revolucionária que pairava sob os sujeitos daquela época, já se encontravam questionamentos acerca das formas de atribuição do *status* de cidadão a alguém. Assim, [...] seriam igualmente patriotas o camponês espoliado, o intelectual *enragé* e o burguês financista? E quanto à exigência da virtude? Que virtude seria essa? A virtude republicana do amor à coisa pública, a virtude democrática do amor à igualdade, de que fala Montesquieu? É bem provável que se tratasse, na verdade, de inspiração rousseauiana.

Em passagem célebre, Rousseau atribui a cidadania apenas àqueles que a merecem, ou seja, àqueles que têm a virtude cívica da disponibilidade ativa para o serviço da coisa pública (Benevides, 2011).

É interessante observar, nesse ponto, que essa concepção surge da distinção entre cidadãos e vassallos, ativos e passivos, presente desde o final do século XVIII, comprometendo o entendimento de equidade da noção moderna de cidadania (Benevides, 2011). Ainda assim, se na Antiguidade prevalecia a noção do homem enquanto ser político, inserido em uma sociedade em que o coletivo se sobrepõe aos interesses individuais, na modernidade os sujeitos desonram o poder absoluto de uma lei natural, ou divina e exterior, para, então, compreenderem o Estado com o resultado da associação dos “livres” e autônomos, pela convergência de pensamentos decorrentes de um contrato social, abandonando o estado primário de natureza bárbara (Lima, Menezes Junior e Brzezinski, 2017).

Um ponto de partida comum, entre a maioria dos pesquisadores que pretendem entender a cidadania e seus desdobramentos, na modernidade, é a teoria elaborada por Thomas Humphrey Marshall, que objetivou interligar as demandas sociais pelo bem-estar ao campo político-jurídico. Marshall desenvolveu, em 1949, uma acepção liberal-democrática ampliada para a cidadania, considerando as interferências e as disputas políticas. Ele formulou, assim, uma evolução cronológica de conquistas de direitos. No século XVIII, os direitos civis (direito de propriedade, direitos de liberdade de expressão, pensamento, religião e de contratar, direito à intimidade e à privacidade, entre outros). No século XIX, os direitos políticos (direitos de

votar e ser votado, de fiscalizar as condutas dos representantes do povo, de formar e integrar partidos políticos, entre outros), E, no século XX, os direitos sociais, tais como os direitos relacionados ao trabalho, à seguridade social, à educação, à saúde, à habitação, à associação sindical (Bello, 2007).

Em consonância ao fortalecimento de cada especialização dos direitos, conseqüentemente, ocorreria o fortalecimento da cidadania. Mesmo que na sociedade burguesa de classes houvesse desigualdade de direitos, Marshall entendia que a cidadania representava uma figura importante para atenuar a desigualdade. Um ponto crítico da teoria do autor reside na sua descrença na igualdade absoluta. Assim, havendo um permanente paradoxo social: “direitos iguais em uma ordem desigual” bárbara (Lima, Menezes Junior e Brzezinski, 2017, p. 2485). Advindo de uma doutrina liberal, Marshall considera as classes sociais, e conseqüentemente as diferenças, necessárias e úteis, discutindo, somente, em que condições se desenvolve a pobreza.

A análise desenvolvida por Carvalho (2002) evidencia que o processo de formação da cidadania brasileira não seguiu a lógica gradual e cumulativa descrita por Marshall (1992) com base na experiência inglesa, onde os direitos civis foram assegurados no século XVIII, criando as condições para a ampliação dos direitos políticos no século XIX e, posteriormente, para a consolidação dos direitos sociais no século XX. Essa trajetória pressupunha uma base sólida de liberdades civis, garantidas por um Judiciário independente, sobre a qual se erigiam mecanismos de participação política e, finalmente, a institucionalização de políticas sociais voltadas à justiça distributiva.

No Brasil, entretanto, Carvalho (2002) explica que essa sequência foi profundamente alterada, invertendo a “pirâmide dos direitos” marshalliana. Em vez de os direitos civis constituírem o alicerce da cidadania, foram os direitos sociais que se anteciparam, implantados durante um período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis sob o governo populista de Getúlio Vargas. Posteriormente, durante certos períodos autoritários, como o Estado Novo e depois o regime militar, o governo ampliou o sufrágio e manteve os benefícios sociais para se legitimar perante a população, mas, ao mesmo, tempo esvaziava os órgãos representativos, neutralizando partidos, controlando parlamentos ou transformando-os instituições em peças decorativas dos regimes. A cidadania política, então, era mais formal que substantiva. As pessoas tinham o “direito de votar”, mas esse direito não se traduzia em influência real sobre as decisões públicas, tampouco, em garantia dos direitos civis básicos.

Vale salientar que muitos direitos civis permanecem, ainda hoje, inacessíveis a uma parcela expressiva da população brasileira.

De fato, não podemos elaborar um modelo universal para chegar à cidadania. É verdade que existem diversos caminhos para se chegar ao mesmo ponto final. Todavia, por razões inquestionáveis também, cada caminho traçado gera consequências distintas. No modelo proposto por Marshall, por exemplo, há um reforço democrático a cada etapa do processo, culminado nos direitos sociais, que, teoricamente iriam contra as liberdades individuais e o direito de igualdade, porém, estes surgem ante as discrepâncias sociais claras decorrentes, principalmente, do sistema econômico.

Na sequência histórica brasileira, inversa ao modelo de Marshall, algumas consequências podem ser destacadas. A supervalorização do Poder Executivo, por exemplo, visto que a implementação dos direitos sociais, base da pirâmide nacional, foi expandida em um regime em que o Legislativo estava fechado ou era apenas decorativo. Emerge a crença social de dependência e confiança no Executivo.

A cidadania exercida nesse caso, por aproximação à esfera do poder em que o eu, sujeito em uma ampla comunidade, consigo almejar algum tipo de benefício próprio, distancia-se da ideia de coletividade ou administração pública comum do período clássico greco-romano<sup>4</sup>. Em nossa contextualização de progresso social, essa orientação para o Executivo reforça a longa tradição portuguesa, ou ibérica, patrimonialismo.

O Estado é sempre visto como todo-poderoso e, por um lado, repressor e cobrador de impostos; e, por outro, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação (Carvalho, 2002, p.221).

Desse endeusamento do Poder Executivo, surge o conceito de “estadania”, desenvolvido por Carvalho (2002), relacionado ao sentido tradicional de cidadania. Após retratar todo o percurso histórico da cidadania no Brasil, ele constatou que há uma concessão de direitos políticos, civis e sociais pelo Estado em favor do povo, como um presente, e não como direitos

---

<sup>4</sup> É importante destacar que a interpretação acerca das especificidades da cidadania no contexto brasileiro exige a consideração dos diferentes modos de produção que estruturaram as relações sociais ao longo da história. A formação social brasileira esteve assentada, por séculos, em um modo de produção escravista-colonial, cujo legado instituiu padrões de desigualdade, personalismo e patrimonialismo distintos daqueles observados em sociedades europeias que serviram de referência a Marshall (1992). Essa herança, ao se articular posteriormente com modos de produção capitalistas dependentes e com práticas políticas de centralização do poder no Executivo, ajuda a explicar tanto a “cidadania regulada” quanto a persistência de traços paternalistas, clientelistas e de negociação direta com o governo, na forma apontada por Carvalho (2002).

decorrentes de lutas sociais. Assim, essa cultura focada na atuação do Estado e com menor potencial de representação é que se compreende por ‘estadania’.

Tal preferência nacional pelo governismo e pela burocracia estatal resulta na busca popular de uma espécie “salvador da pátria”, de alguém que resolva tudo. Dessa maneira, a cidadania no Brasil foi construída de forma invertida (quando cotejada à teoria de Marshall) e marcada por concessões do governo e não por conquistas populares (de cima para baixo e não de baixo para cima).

Esse modelo clientelista afasta o povo das casas legislativas e dos representantes políticos, deflagrando a busca de algum tipo de barganha ou benefício de natureza individual ou, no máximo, de grupos de interesse, sem a organização coletiva em defesa de interesses da comunidade.

Nesse ponto, os direitos sociais, fundamentais na estrutura brasileira, ao invés de decorrerem de um processo de lutas e conquistas, decorrem de cooptação sucessiva de categorias, produto de negociações entre elas e o governo. Assim, a “[...] sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e os privilégios distribuídos pelo Estado” (Carvalho, 2007, p. 223). Essa é a essência da estadania, em detrimento da cidadania.

Aliás, a administração pública no Brasil tem a marca de um arquétipo político que deita raízes na colonização portuguesa, quando os interesses do rei prevaleciam sobre os interesses do povo, germinando um patrimonialismo sempre presente na história do Estado brasileiro.

Enfim, “[...] desde os tempos de colônia o país não se desenvolveu de forma democrática, muito menos cidadã” (Andrade; Castro; Pereira, 2012), de sorte que não nos surpreende esse desvio, nunca superado, em direção à estadania.

Nesse sentido, Cardoso e Pereira (2014), ao analisarem a política de Territórios de Cidadania, constaram que o Território da Cidadania Sertão de Minas, localizado no Estado de Minas Gerais, revelou-se uma política inovadora, ao propor o diálogo da sociedade com os poderes públicos, principalmente com os moradores da área rural que, por muitos anos, foram excluídos da participação e articulação das políticas públicas.

Por outro lado, alertam para o fato de que houve distorção da concepção inicial, dada a tradição da cidadania no Brasil alicerçada na outorga e concessão de direitos pelo Estado, como se ele sempre fosse o promotor da cidadania.

Essa estrutura baseada em concessões, interdependências e articulações políticas mediadas por troca de favores é abominável e deveria ser enfraquecida, uma vez que contribui para a erosão da democracia nacional.

Todavia, os movimentos contrários a ela e em busca de maior participação e controle social sobre as decisões estatais são reprimidos de todas as formas, como uma estratégia de manutenção do poder.

Interessante discussão surge, entre 1930 e 1940, sobre a incorporação da participação popular nas discussões sobre políticas públicas. De acordo com Valla (1998, p. 8), “o termo política pública se refere à participação do Estado na montagem da infraestrutura necessária à super-concentração de atividades produtivas nas grandes metrópoles brasileiras”.

Durante o processo de expansão urbana, incidiram necessidades de intervenções estatais para assegurar o desenvolvimento capitalista e prover os serviços de infraestruturas capazes de comportar a massa populacional que aumentava. Reforça-se, então, a noção do Estado concessionário, capaz de resolver, também, a problemática urbana.

A noção de participação popular, umbilicalmente ligada ou até indissociável à de cidadania ativa, poderia ser considerada como elemento desse processo. Embora o termo participação popular seja hoje utilizado universalmente, sua aplicação tem um significado especial para a América Latina.

A própria ideia de uma participação popular surge, justamente, para se distinguir de uma outra concepção de sociedade, onde quem tem estudo e recursos aponta o caminho “correto” para as classes populares.

A ambiguidade do termo não vem somente das várias interpretações que poderiam resultar do seu uso, mas também do fato de que a tradição autoritária da América Latina, e do Brasil, contamina tanto os grupos conservadores, como também, frequentemente, os progressistas (Valla, 1998).

Independentemente das referências teóricas adotadas, segue um consenso sobre o termo “participação popular” enquanto algo mais amplo do que o movimento sindical ou os grupos corporativistas incorporados às atividades político-partidárias.

Para abarcar melhor compreensão sobre o conceito da participação popular, deve-se considerar suas múltiplas ações que diversas forças sociais dependem para concretizar sua formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, ou serviços, básicos em setores como saúde, educação, habitação, trânsito e transporte, saneamento, dentre outros, com forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição de 1988 e as legislações infraconstitucionais seguintes (Avritzer, 2013).

A participação cidadã ativa, inclusive, através cooperação com os entes públicos na elaboração de políticas é assegurada em diversos dispositivos da Constituição de 1988, que em

seu dispositivo primário estimula a interpretação de que todo o poder emana do povo e que esse poder será exercido através de um corpo de representantes, como também, de forma direta.

Ou seja, a base democrática nacional não se resume ao voto, se afastando da concepção passiva de cidadania, mas, integra a participação popular através meios e ferramentas positivadas. Nesse sentido, Carrion (2001) reflete que a democracia participativa comunga do estabelecimento de modernos instrumentos de participação no poder, com olhar aos mecanismos de controle social.

Com isso, além das previsões constitucionais, de forma mais específica para participação na mobilidade urbana, a Lei 12.587, de 2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Brasil, 2012), estimula a envolvimento popular no planejamento, na fiscalização e avaliação das políticas locais de mobilidade urbana<sup>5</sup>, seja na atuação de órgãos colegiados com a participação do Poder Executivo, através da sociedade civil organizada, e, ou, dos operadores dos serviços.

Sem falar que há necessidade de ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, além da realização de audiências públicas, procedimentos sistemáticos de comunicação e de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários, além de prestação de contas públicas (Lima *et al.*, 2019).

A participação popular nas determinações coletivas, além de democratizar o processo, torna-o mais eficaz, pois, a diversificação de participantes auxilia no levantamento de concepções, que, provavelmente, um grupo uniforme não teria sensibilidade suficiente para abarcar detalhadas fragilidades.

Para exemplificar, é interessante a participação de pessoas com deficiência em conselhos, audiências e planejamentos públicos de mobilidade para apontar, de forma mais precisa, quais as lacunas latentes de acessibilidade e suas possíveis soluções.

Na ideia de complementação dos institutos, Lima *et. al.* (2019) propõem um giro comportamental, para dirimir o distanciamento existente entre a administração pública e a população afetada.

Assim, estimulando a produção frente à um novo modelo de gestão pública que altere o modelo tradicional de cima para baixo, assim, sugere-se, um giro comportamental, mediante a ampla participação dos sujeitos afetados pelas políticas, de modo que cada vez mais as pessoas

---

<sup>5</sup> Sobretudo nos artigos 14, II, e 15.

comuns consigam se inserir nesses processos e formatar um modelo de baixo para cima (bottom up) ou, a partir de ambos, ao menos modelos híbridos (Lima *et. al.*, 2019).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Estatuto das Cidades e a Constituição Federal, em seus dispositivos, desenvolvem uma estratégia de aproximação do povo ao controle, fiscalização, e estimulando a participação através da cidadania ativa, para integrar os debates sobre os diferentes modos de locomoção e garantir o acesso universal da cidade.

Dessa monta, é papel do poder público municipal, tanto na esfera legislativa quanto executiva, cumprir os direcionamentos nacionais gerais e procedimentalizar, com legislações específicas e execução das políticas, as formas da efetivação da integração direta da sociedade, primordialmente, através do conselho municipal de trânsito e mobilidade urbana.

Ora, a missão desse conselho é incrementar a cidadania ativa, ao viabilizar a participação autônoma de representantes da sociedade civil nas discussões acerca das políticas da cidade, em atenção ao princípio da gestão democrática.

No caso de Mossoró, embora previsto na Lei Municipal nº 2.382/2007 (Mossoró, 2007), esse instrumento de participação social nunca foi implantado, o que se constata em consulta ao site da prefeitura, onde ele não aparece junto com outros<sup>6</sup>, e pela completa ausência de notícias sobre o seu funcionamento.

Em verdade, quem pretendeu suprir essa lacuna foi a Frente Parlamentar de Trânsito e Mobilidade Urbana de Mossoró (FPTMUM) durante o período em que conseguiu sobreviver.

Haja vista esse tensionamento aqui traçado entre as categorias cidadania e estadania, problematizamos, no próximo tópico, a natureza política dessa instância parlamentar. Afinal, seria ela um instrumento de cidadania ativa, focada nos sujeitos, na participação social e na luta por direitos, ou ela se traduziria num foro de estadania, centrada na aguardada concessão de benefícios estatais?

## **2. Frente Parlamentar de Trânsito e Mobilidade Urbana de Mossoró: uma proposta de categorização**

A Frente Parlamentar do Trânsito e da Mobilidade Urbana de Mossoró foi instituída pela Resolução nº 09/2018, aprovada pelo Plenário da Câmara de Vereadores, com fundamento

---

<sup>6</sup> A relação dos Conselhos Municipais pode ser conferida em [https://www.iuiu.ba.gov.br/acessoainformacao/conselhos\\_municipais](https://www.iuiu.ba.gov.br/acessoainformacao/conselhos_municipais), onde consta a informação de que o município conta com sete conselhos vigentes, além do Conselho Tutelar. Acesso: 27 set. 2025.

no Regimento Interno, cujos arts. 79 e 80 preconizam a instituição de Comissões para legislar, pesquisa, investigar temáticas específicas de interesse público, recomendando, expressamente, a legislação participativa, a realização de audiências públicas dentre outras formas de participação da sociedade organizada ou de pessoas independentes (Mossoró, 1997).

Portanto, ao menos normativamente, esse cenário revela um alinhamento às proposituras de realização da cidadania, através da participação popular, expostas na primeira parte deste trabalho. Tinha sede na própria Casa Legislativa e, de acordo com o ato de criação, as reuniões eram públicas, com livre acesso dos cidadãos e das cidadãs, vereadores e representantes da sociedade civil, assegurado o direito de falar (Mossoró, 2018).

Nos encontros realizados no Plenário da Câmara, eram discutidos assuntos relacionados ao trânsito e à mobilidade na cidade. Mas possuiu curta existência, porque suas atividades foram encerradas no final de 2020, com fim da legislatura e do mandato do seu idealizador e coordenador, o então vereador Alex Moacir.

Essa centralização em torno de um tema é reflexo de uma estratégia política das casas parlamentares, conforme constatado pela doutrina. De fato, a literatura nacional aponta que os partidos políticos sempre tiveram o foco em análises sobre a organização da base parlamentar e as temáticas circundantes a esta atuação, pouco se discutindo, porém, sobre o papel das frentes e bancadas temáticas (Cascione e Araújo, 2019).

Mas, em geral, tem havido a ascensão das bancadas e das frentes parlamentares, figuras de destaque no legislativo nacional que se espelham noutras esferas legislativas. As bancadas temáticas possuem organização desde a década de 60 do século XX e estiveram presentes na Constituinte de 1987-1988. Em 2005 as frentes foram reconhecidas nas instâncias legislativas (Cascione e Araújo, 2019).

Nacionalmente, as frentes parlamentares, segundo definição da Câmara dos Deputados, traduzem-se na composição de um coletivo, integrado por membros do Poder Legislativo Federal, de diferentes partidos, que juntos promovem debates e a elaboração de dispositivos normativos para determinado tema com relevância social.

O encontro desses coletivos suprapartidários acontece desde o fim do Estado Novo, com a instituição da Frente Parlamentar Nacionalista. Todavia, ressaltam Cascione e Araújo (2019), desde a Assembleia Nacional Constituinte, no Brasil, proliferaram as criações das frentes.

Em relação às produções nacionais sobre a temática, Coradini (2010) ressalta que as publicações, normalmente, restringem-se a trabalhos marcados por pontos específicos levantados por interessados diretos, além de produções realizadas pela imprensa. O autor alude

a que tanto esta literatura produzida por especialistas em Ciências Sociais – em geral a serviço de instituições políticas ou sindicais – como os artigos de imprensa têm em comum é a classificação e definição das atividades dessas frentes parlamentares como algo no sentido do “corporativismo” ou de “grupos de interesse”, em oposição àquilo que seria de natureza mais “política” ou “partidária”. Ou seja, nesse caso também, reaparece a mencionada concepção “gestionária” das atividades políticas na qual o pólo positivo é representado pela ação política por meio de partidos, de preferência com o máximo de adesão e de fidelidade (Coradini, 2010, p. 242).

Nessa compreensão, a atividade política conduzida por grupos de interesse somente possui aceitação positiva se for algo parecido ao modelo pluralista de participação - referencial dominante e atual em substituição do modelo ‘corporativista’ ou ‘neocorporativista’-, ou no sentido do fortalecimento da participação da reconhecida sociedade civil organizada.

Se tais ‘exigências’ não forem observadas, as ações decorrentes das frentes parlamentares, e o que elas representam enquanto grupos de interesses analisando e legislando temáticas específicas, geralmente, são classificadas como atitudes excludentes, corporativistas e estratégicas, ampliando a sua negação (Coradini, 2010).

Um ponto sensível quanto à atuação das frentes decorre do fato de que, para sua implantação, são poucas as exigências, bastando que se preencha um quantitativo de assinaturas de parlamentares, apresentar a nomeação de um coordenador e registrar um estatuto para que sua existência seja reconhecida pela respectiva Casa.

Não há norma técnica especial deliberando sobre especificidades para esse procedimento, qualquer tipo de eleição e verificação da pertinência temática, como também, não há supervisão ou monitoramento institucional sobre as atividades das frentes. Sobre esse aspecto específico, importante colacionar que:

(...) o número de assinaturas para registro não reflete o tamanho das bancadas temáticas. Parlamentares assinam a lista de membros mesmo que não tenham ligação com o tema específico ou a área de atuação do grupo nem pretendam ter, porque entendem que podem precisar desse mesmo apoio quando decidirem liderar a criação de frente de seu interesse, refletindo um esquema de jogos repetidos. Mesmo sem uma medição precisa, a literatura sobre frentes parlamentares já reconhecia que esses grupos normalmente se organizam em torno de núcleos de operação bastante compactos, com uma distinção importante entre membros “efetivos” e “colaboradores” (Cascione, Araújo, 2019, p. 5).

Esse jogo transpassa o âmbito das frentes parlamentares e se encontra enraizado em toda a política brasileira. Como afirma Carvalho (2002), faz parte de uma modulação histórica de composição da cidadania nacional, em que há constante negociação entre categorias e grupos temáticos. A política nacional organizou-se em coletivos corporativos para negociar com o governo.

Um exemplo disso foi a participação popular na Constituinte de 1988, marcada por barganhas e defesa de privilégios por vários segmentos, como “comerciantes, indústrias, das centrais operárias, dos empregados públicos, todos lutando pela preservação de privilégios ou em busca de novos favores” (Carvalho, 2002, p. 223). Algo similar ocorre em diversas frentes parlamentares propostas com finalidades exclusivas de estreitamento de vínculos e debates encarregados de interesses particulares e corporativistas.

Dessa forma, a aceitação positiva para a implementação de uma frente temática, como também, seus resultados efetivos, reforçando a tese de Coradini (2010), está no estímulo precípua das pluralidades de agentes envolvidos e da participação popular direta nas composições e falas oportunizadas as organizações civis.

Entende Coradini (2010) que a discussão realizada por especialistas, em geral interessados e comprometidos com a possibilidade de transformação decorrente desse processo, como também com a ajuda da imprensa, possibilitam a composição de um senso comum com poder de articular caminhos e estratégias para execução da questão debatida.

Todavia, o crescimento das disparidades sociais e seus desdobramentos podem restar à margem do debate se os sujeitos diretamente afetados não participarem das definições políticas. A multiplicidade de interações sociais, intensificadas por um mundo globalizado, palco de migrações internacionais e estreitamentos de vínculos pelo ambiente virtual, marca um multiculturalismo e a necessidade de reconhecimento e inclusão que não se resumem a aspectos econômicos, mas de resolução de necessidades materiais relevantes.

Nesse espaço, o sujeito, ante sua individualidade e composição coletiva, quer ser visto, lembrado e considerado como integrante do processo democrático, abrindo espaço para o desenvolvimento das teorias de democracias participativas e deliberativas (Bello e Feitosa, 2014).

Conforme a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de 2012, nas discussões sobre trânsito e mobilidade urbana deve ser incorporada a participação popular, de modo a atender aos parâmetros constitucionais de democracia participativa.

A norma infraconstitucional prevê a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, através de órgãos colegiados com participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e operadores dos serviços.

Prevê ainda as ouvidorias institucionais e os órgãos responsáveis pelo Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou equipamentos com função similar. Para além dessas estruturas, em

audiências e consultas públicas; em procedimentos sistemáticos de comunicação, deve ser viabilizada a avaliação da satisfação dos cidadãos e usuários e realizada a prestação de contas (Brasil, 2012).

Portanto, foi nesse contexto, na expectativa de interação e contribuição social, que surgiu a Frente. De suas reuniões, sempre convocadas pelo coordenador, participavam pesquisadores, gestores, vereadores e representantes de várias instituições da cidade, como universidades locais, Clube de Dirigentes Lojistas, Poder Executivo, Departamento Nacional de Infraestrutura de Trânsito, Ordem dos Advogados do Brasil, clubes de serviço, entre outros. Essa representação era convidada a cada encontro.

É válido mencionar que, apesar das reuniões serem abertas ao público em geral, pouco se contava com a participação de pessoas da comunidade nos debates. As causas dessa ausência podem vir a ser objeto de análise apurada em futuras investigações, mas é possível apontar, desde já, a percepção de que o horário matutino dos encontros dificultava tanto a presença da classe trabalhadora quanto de estudantes, por exemplo.

De sorte que não podemos atribuir, de modo peremptório, a um desinteresse da sociedade. E esse não-comparecimento acabou por levar à desidratação do órgão e ao consequente bloqueio de debates, ainda que no escopo de estadia.

A Frente, desde sua institucionalização, configurou-se numa esfera pública de discussão, com acesso disponível para qualquer cidadão e cidadã que se dispusesse a contribuir com as pautas ali tratadas. Podemos afirmar que a intenção era nobre, face à necessidade de chamar atenção do Poder Público e dele cobrar medidas que melhorassem a qualidade dos deslocamentos urbanos.

Com base nos dados coletados no sítio eletrônico oficial da Câmara dos Vereadores de Mossoró, bem assim junto à Assessoria da Frente, constatamos que foram realizados 10 encontros entre maio de 2019 e agosto de 2020. As datas e temáticas tratadas são identificadas no quadro abaixo:

**Quadro 1:** Encontros temáticos debatidos na Frente Parlamentar de Trânsito e Mobilidade Urbana de Mossoró, de 2019 a 2020

Data do Encontro	Temática debatida
03/05/2019	Encontro Inaugural – apresentação da proposta e metodologia adotada para participação, votação de temáticas e direcionamento organizacional de execução de atividades.

17/05/2019	Educação, Acessibilidade e Desenho Universal.
05/07/2019	Avanços e desafios para o transporte por ônibus no município.
18/10/2019	Sinalização horizontal e vertical.
14/02/2020	Via livre e estacionamento rotativo no centro da cidade.
02/07/2020	Educação no Trânsito em Tempos de Pandemia.
16/07/2020	Modernização da rede de Semáforos de Mossoró.
30/07/2020	Ética e Cidadania no Trânsito.
13/08/2020	Turismo e Mobilidade Urbana.

Fonte: Sítio Oficial da Câmara Municipal dos Vereadores de Mossoró (CMM, 2020).

Do ponto de vista metodológico, a cada encontro era definida, entre as pessoas presentes, a temática a ser discutida na reunião seguinte. Também eram sugeridos relatores especialistas para a abordagem, de preferência pessoas que possuíam afinidade com a temática, para realizar uma sustentação teórica de panorama, problemas, possíveis soluções, dentre outros direcionamentos.

Após as apresentações, todos os segmentos presentes eram convidados a apontar sua perspectiva ante aquela abordagem pautada. Assim, diversas visões sobre o assunto em pauta eram trazidas para a discussão e, em diversos casos, direcionamentos eram realizados, sempre de modo oficial, tanto para as secretarias municipais competentes, presentes ou não nos encontros, quanto à Prefeitura ou demais órgãos e instituições que pudessem atuar para sanar problemas apontados.

Dessa forma, dentre as pautas popularmente enfrentadas, destacamos aquelas que versam sobre educação, acessibilidade, educação para o trânsito em tempos de pandemia e ética e cidadania no trânsito, por estarem, mesmo que não diretamente, atravessando a temática deste trabalho.

Após compreendermos as diferentes concepções de cidadania e, em especial, como elas podem impactar no exercício da democracia, é importante ressaltar o papel da educação cidadã para o trânsito, formando base para a estruturação da atividade cidadã ativa, visto que parte do processo se dá com o despertar para a discussão na esfera pública.

Destarte, mesmo sendo um espaço livre, por diversas razões, os sujeitos autônomos e não organizados pouco se apropriaram das ações e temáticas da Frente. Os motivos são diversos, mas sobretudo isso é consequência histórica do processo cultural de cidadania, de uma

expectativa de concessões a serem viabilizadas pelo Estado (às vezes represadas por décadas!, consoante exploramos acima.

De acordo com Magrani (2018), alguns elementos podem ser aqui apontados: o rigor técnico do debate, o distanciamento que os órgãos públicos assumem dos sujeitos, a impossibilidade de participação ante a própria rotina da maioria dos cidadãos, que estão em seus trabalhos, escolas e/ou cuidando de seus lares ao mesmo tempo que tais debates estão ocorrendo. Assim, apesar das decisões impactarem diretamente nas suas formas de locomoção e no exercício de direitos, paradoxalmente, os titulares destes direitos se veem impedidos de comparecerem à frente para debatê-las.

Essa lógica da participação popular na FPTMBM, restrita a especialistas e a representantes setoriais, e com baixa ou inexistente atuação popular, consolida, quando muito, uma forma de experimentação para a cidadania ativa, mas não a sua plena efetivação. A prática de debates sobre matérias de impacto à coletividade concede aos participantes a condição de membros plenos das comunidades políticas ou apenas àquelas onde estão inseridos?

Ao retratar as subjetividades políticas, esse formato de participação inclina-se para o conceito de cidadania capaz de buscar soluções para a totalidade das demandas sociais ou apenas para uma parcela delas? O progresso dessa política não deve se restringir às garantias de mínimos sociais ou concessões governistas, mas num processo de politização dos sujeitos historicamente excluídos dos pleitos coletivos para a cidadania plena, através de seu conhecimento, não apenas na razão jurídica, mas na comunidade política e social enquanto cidadão (Bello, 2007).

Além do espaço para livre deliberação, a Frente, pela sua própria determinação de existir, configura-se, também, como parte de um processo de diligências a serem enviadas aos órgãos competentes. Entre os anos de 2018 e 2020, foram realizados, dentre outras proposições pautadas pelo respectivo segmento, conforme suas necessidades e vivências cotidianas, os seguintes encaminhamentos: a) capacitação em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS,) para agentes de trânsito; b) campanhas educativas sobre rampas de acesso; c) vagas de estacionamento para idosos e pessoas com deficiência; d) campanhas educativas de trânsito na zona rural; e) sinalização de vias específicas, intervenções em calçadas e canteiros; f) pedidos de priorização do transporte coletivo e ciclofaixas; e g) sinalização vertical e horizontal.

Em contrapartida, as “benesses” desencadeadas pelas discussões e encaminhamentos políticos-administrativos da FPTMBM restaram impossibilitadas de terem continuidade no

início do ano de 2020, quando despontaram no país, e no mundo, os casos de COVID-19, resultantes da pandemia de SARS-COV-2.

De março a agosto de 2020, o espaço de debate se fragilizou, tanto em decorrência da conjuntura de incertezas vivenciadas, como também, por ser um período de adaptação, mesmo que forçada, das atividades públicas ao formato remoto.

Ao retornar às atividades, a FPTMBM passou por uma reformulação metodológica, perdeu sua característica de espaço público de debates, composto por diversos sujeitos, adotando um modelo de formação teórico-expositivo, através de vídeos ao vivo (lives), nas redes sociais, em que especialistas abordaram as temáticas concernentes à mobilidade urbana. Todavia, a reconfiguração contou com pouca participação deliberativa ou espaço para encaminhamentos.

Embora louvável iniciativa, ao potencializar um espaço público para o exercício da cidadania, com ênfase nas questões sobre trânsito e mobilidade urbana, a FPTMBM concluiu suas atividades com o final do mandato eletivo do vereador Alex Moacir (2017-2020), filiado ao partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e integrante da base de apoio a, então, chefe do poder executivo municipal.

Ele foi o idealizador e coordenador da Frente desde o início. Esse quadro nos instiga a questionar as fragilidades e as descontinuidades de espaços públicos de deliberação que não são institucionalizados e regulamentados de forma específica por lei, com vistas a transpor o período dos mandatos eletivos.

Um tema que nem chegou a ingressar na pauta da FPTMBM foi, por exemplo, a criação do Conselho Municipal de Trânsito e Mobilidade, instância política democrática e permanente, que poderia estreitar o dialógico entre o governo e a sociedade, através da composição de canais públicos e plurais, como condição justa e eficiente de aplicação dos recursos públicos, e ainda, mecanismo de luta capaz de resistir no tempo, espaço e à dinâmica político partidária (Tatagiba, 2005).

Se o contexto social, cultural, político e histórico impacta a composição das discussões públicas, a inexistência do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana impede uma discussão mais duradoura.

Apesar de estarem previstos nas normas que versam sobre a política nacional de mobilidade urbana, os direitos e os instrumentos de cidadania ativa e de participação popular acabam precarizados no contexto mossoroense e sua aplicação ficou restrita ao período de 2018 a 2020, quando funcionou a FPTMBM.

Esse cenário se agrava diante de um Plano Diretor caduco, porque instituído pela Lei Complementar nº 012/2006 (Mossoró, 2006) e que aguarda revisão desde o ano de 2016<sup>7</sup>. Além disso, em Mossoró não existe um Plano de Mobilidade Urbana, que poderia estabelecer princípios, metas e objetivos a serem cumpridos pelo Poder Público local em atuação com a sociedade civil.

### **Considerações finais**

Em linhas gerais, os resultados apontam no sentido de que a Frente Parlamentar do Trânsito e da Mobilidade Urbana de Mossoró se traduziu mais numa instância de cidadania do que de cidadania ativa. Ela se limitava a demandar ações ao Poder Público, sem articular estratégias de pressão popular em defesa da implementação dos pleitos, que ficavam sempre dependentes da discricionariedade do Poder Executivo.

E, também, era alimentada na ideia de que as respostas positivas constituíam uma espécie de dádiva estatal, fruto da ação do bom governo. Para se revelar uma instância de cidadania, ela precisaria atuar de forma plural, reivindicando de modo organizado, aproximando os diversos setores sociais em torno do interesse coletivo de melhorar a mobilidade urbana em Mossoró.

Com efeito, a cidadania não se traduz em um conceito estático. Sua ideia e abrangência mudam conforme os fatores sociais, geográficos, políticos, históricos e jurídicos. Como também, sua análise pode ser realizada sob diversas óticas e recortes.

Neste trabalho, por exemplo, ao analisar dois períodos históricos importantes, quais sejam, o período clássico e o moderno, percebemos que, no segundo, ocorre um retorno transformado ao estilo de participação modelado no primeiro, privilegiando o debate, a elaboração coletiva das resoluções do bem comum e estimulando a cidadania ativa.

Ressaltamos também que, apesar de teorias que traçam um caminho para a cidadania, mediante conquistas de direitos civis, posteriormente, políticos, e, por fim, os sociais, como na teoria de Marshall, não se pode considerar que há apenas um único caminho e formato correto para o alcance da cidadania plena. Em variados países, destacam-se diferentes vertentes para o mesmo objetivo. Não podemos desconsiderar, também, que cada percurso traz resultados e consequências específicas, potencializando ou fragilizando a essência da cidadania.

---

<sup>7</sup> O art. 163 prevê que o plano diretor deverá ser revisto a cada dez anos. Até a conclusão deste trabalho, essa revisão ainda não ocorreu.

Nesse sentido, a análise do percurso brasileiro, realizada por José de Carvalho, constata a total inversão do modelo apresentado por Marshall. Aqui, a cidadania centrou-se em inicialmente garantir os direitos sociais, através de um governo autoritário e populista, por meio de concessões dada a grupos organizados que pleiteavam privilégios às suas categorias.

Posteriormente, foi “entregue” à população brasileira a ampliação do direito ao voto, fortalecendo os direitos políticos, contraditoriamente, em um período de ditadura e de esvaziamento das casas parlamentares. Depois desse percurso é que os direitos civis passam a ser os mais valorizados. E ainda se configura a escancarada desigualdade social no país.

Nasce, como consequência desse processo estrutural, a supervalorização do poder Executivo sobre as demais esferas. O que também propicia o aparecimento de figuras messiânicas e populistas apostando na barganha de concessões para grupos corporativistas em troca de voto e apoio social.

Essa troca de interesses, conforme vimos, representa a estadania, concepção (desviada) de cidadania em que os direitos (civis, políticos e sociais) são concedidos pelo Estado e não conquistados a partir da reivindicação e das lutas populares. Esse desvio de narrativa tem fomentado a dependência secular da população às benesses (ou dádivas) concedidas pelo aparato governamental.

No fito de amenizar esses impactos do processo estrutural, a Constituição de 1988 e as normas infraconstitucionais nela espelhadas, estimulam a participação popular na elaboração, fiscalização, monitoramento e avaliação de políticas públicas, o que se viabiliza com a instituição de conselhos, realização de audiências públicas, convocação de referendos e de plebiscitos.

Quando for utilizada de forma plena, essa estratégia inverterá o tradicional e hoje hegemônico modelo de gestão, com a implementação das ações de cima para baixo, em que o Estado concede melhorias conforme suas avaliações.

Com o esperado giro procedimental e político, passaríamos às definições políticas segundo a abordagem de baixo para cima, em que o pluralismo e a complexidade social seriam valorizados e o Estado atuaria com vista a atender ao anseio da coletividade, aproximando-se do povo.

Por enquanto, têm surgido, com maior vigor e amplitude, as discussões parlamentares em frentes temáticas. Esses espaços políticos unem perspectivas diversas, em ambiente de natureza coletiva, para debater temáticas específicas.

Salientamos que a atuação dessas frentes se legitima apenas quando, de fato, elas se traduzem em instrumentos de aproximação e escuta participante dos cidadãos e das cidadãs em geral, e não somente de um grupo de interessados. Do contrário, estaremos apenas maquiando a democratização dos debates com a finalidade de atender a pretensões individuais ou de grupos privilegiados.

Ao aproximarmos os aportes teóricos sobre cidadania e participação popular, inclusive em relação à categoria da cidadania, e os dados levantados na pesquisa documental, concluimos que a Frente de Trânsito e Mobilidade Urbana de Mossoró, objeto principal deste trabalho, traduz-se num espaço público interessante para a experimentação da cidadania ativa e da participação popular.

Todavia, ela nunca possuiu regulamentação específica em lei, não havia garantia da sua permanência no decorrer dos anos e das legislaturas. Além disso, a atuação da Frente sempre ficou dependente de um cenário favorável entre a liderança política que a coordenava e o gestor que concedia os pleitos: quanto maior o alinhamento político entre ambos, maior era o êxito das demandas por ela aprovadas.

Diante desse quadro, entendemos que, apesar de ser uma relevante esfera política de discussão, essa Frente não poderia substituir o Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, nos termos da Lei n.º 12.587, de 2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), tampouco detinha a capacidade de captar a ampla participação da sociedade civil e de pautar as questões afetas à totalidade social. Nunca questionou, por exemplo, o próprio modelo vigente de cidade, alicerçado na mercantilização dos espaços e das estruturas urbanas e na produção e acumulação de capital.

Por fim, é importante mencionar dois fatores que comprometeram drasticamente a Frente. O primeiro foi o advento da pandemia de COVID-19, que provocou o total redimensionamento na sua forma de atuar. O modelo inicial, com reuniões presenciais e abertas ao público, foi inativado e foi outro adotado, dessa vez baseado na discussão de temas em *lives*, utilizando as redes sociais do coordenador e o canal de televisão da Câmara Municipal.

O segundo foi o término do mandato eletivo do vereador Alex Moacir, seu idealizador e coordenador desde o começo. Sem a liderança do citado edil, ocorreu a paralisação completa das atividades.

Resta clara a necessidade de implementação, no nível municipal, de um Conselho para tratar de trânsito e mobilidade urbana. Um órgão que tenha caráter permanente, capaz de formar uma instância política integrada pela sociedade, Poder Executivo e demais interessados,

moldada para, de modo coletivo, proteger o direito de ir e vir de forma segura e com qualidade de vida.

Em suma, os resultados apontam no sentido de que a Frente Parlamentar do Trânsito e da Mobilidade Urbana de Mossoró se traduziu mais num órgão de estadania predominantemente orientada pela lógica da estadania do que de cidadania ativa, haja vista três elementos centrais.

Primeiro, porque as atribuições se voltavam a demandar ações ao Poder Público e em relação a ele esperar o retorno, na forma de medidas administrativas concretas. Em segundo lugar, a implementação das solicitações dependia, sobretudo, da discricionariedade do Poder Executivo e da boa relação entre o governo local e a coordenação da Frente, inclusive sem maiores consequências jurídico-normativas em caso de desatendimento das demandas.

E, terceiro, persistia a ideia de que as respostas positivas constituíam uma espécie de dádiva estatal, fruto da ação do bom governo e de uma articulação exitosa entre a Frente e a Chefia do Poder Executivo.

Para se revelar uma instância de cidadania, seria preciso entender que o êxito nas reivindicações resultava da luta organizada dos diversos setores sociais em torno do interesse coletivo em melhorar a mobilidade urbana.

Noutras palavras, ao invés da sociedade permanecer dependente de concessões barganhadas em gabinetes, ela própria poderia pensar, decidir e pressionar em relação aos assuntos mais importantes, além de realizar diligências para atender suas demandas, cooperando na formação de um ambiente rico e plural na defesa do bem comum. Essa, sim, seria a marca da cidadania ativa.

Os resultados aqui evidenciados não esgotam o elenco de desafios e limitações à participação do povo nos espaços públicos decisórios, com o conseqüente fortalecimento da cidadania ativa, o que virá em trabalho futuro, mediante pesquisa específica, cujos resultados vão expressar melhor a realidade do povo mossoroense no campo da participação, tendo em conta esse tensionamento entre cidadania e estadania.

## Referências

ANDRADE, Maria Margarida de. *Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescura de Carvalho; PEREIRA, José Roberto. *Cidadania ou "estadania" na gestão pública brasileira?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2012, v. 46 (1), 177-190. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7081/5636>. Acesso: 30 set. 2025.

ARISTÓTELES. *A política* – Volume 61. [s.n.]: Martin Claret, 2006.

BELLO, Enzo. *Política, cidadania e direitos sociais: um contraponto entre os modelos clássicos e a trajetória da América Latina*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós Graduação em Direito, PUC-Rio, Rio de Janeiro. 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp076906.pdf>. Acesso: 29 set. 2025.

BELLO, Enzo; FEITOSA, Heloísa de Carvalho. *A cidadania (re)ativa no Brasil: movimento social ou individualidades reunidas? Uma análise crítica das jornadas de junho de 2013*. *Jurídicas*, Manizales, n.1, vol. 11, pp. 57-74. 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7517747.pdf>. Acesso: 29 set. 2025.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *Cidadania e democracia*. *Lua Nova – Revista Cultura e Política*, São Paulo, n. 33, p.5-16. 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/LTSGRTDqFD4X74DxLsw9Krz/?lang=pt#>. Acesso: 27 set. 2025.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *Cidadania e democracia*. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 84, p. 5-16, 2011.

BRASIL. *Lei nº 12.587*, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm). Acesso: 28 set. 2025.

CARDOSO, Raquel Finamor; PEREIRA, José Roberto. *Cidadania ou estadania no Território da Cidadania Sertão de Minas? Desenvolvimento em Questão*, 2014, Ano 12. nº 25, p. 105-126. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/858/2574>. Acesso: 30 set. 2025.

CARRION, Rosinha. *Participação e controle social: desafios contemporâneos*. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASCIONE, Sílvio; ARAÚJO, Suely Mara V. Guimarães. *Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil*. **Revista de Sociologia e Política** [online]. Curitiba, v. 27, n. 72, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v27n72/0104-4478-rsocp-27-72-e005.pdf>. Acesso: 28 set. de 2025.

CORADINI, Odaci Luiz. *Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos*. **Revista de Sociologia e Política** [online]. Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, jun. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200015>. Acesso: 29 set. de 2025.

LIMA, Maria Eliene; MENEZES JUNIOR, Antônio da Silva; BRZEZINSKI, Iria. *Cidadania: sentidos e significados*. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 10, p. 69935-69949, out. 2022. DOI: 10.34117/bjdv8n10-330. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/53621>. Acesso: 30 set. 2025.

LIMA, Maria Eliene; MENEZES JÚNIOR, Antônio da Silva; BRZEZINSKI, Iria. *Cidadania: sentidos e significados*. **Revista Brasileira de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 2479-2490, 2017.

LIMA, Yuri Silva *et al.* Participação popular na Política de Mobilidade Urbana de Mossoró: Um projeto em curso. *Anais do V Dia Demasiadamente Humano: É possível viver sem sonhos?* Mossoró, 2019. Disponível em: [http://www.mediafire.com/file/7lgo0dn935m2v3a/CD\\_Rom\\_Anais\\_V\\_Dia\\_Demasiadamente\\_Humano.zip/file](http://www.mediafire.com/file/7lgo0dn935m2v3a/CD_Rom_Anais_V_Dia_Demasiadamente_Humano.zip/file). Acesso: 29 set. de 2025.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.

MAGRANI, Eduardo. *Democracia Conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014.

MOSSORÓ. *Lei Complementar nº 012/2006*. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Mossoró e dá outras providências. Disponível em: <https://www.secovirn.com.br/legislacao/plano-diretor-de-mossoro.pdf>. Acesso: 29 set. 2025.

MOSSORÓ. *Lei nº 2.382, de 19 de setembro de 2007*. Dispõe sobre a competência e a estrutura básica de trânsito da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes Públicos - Sesutra, cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transportes Urbanos - Cmttu e dá outras providências. Disponível em: [https://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mostrar\\_proc?cod\\_norma=9356](https://sistema.mossoro.rn.leg.br/sapl/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mostrar_proc?cod_norma=9356). Acesso: 27 set. 2025.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró, *Resolução nº 09*, de 1º de novembro de 2018. Dispõe sobre a criação da Frente Parlamentar do Trânsito e da Mobilidade Urbana na Cidade de Mossoró, e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://jom.mossoro.rn.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/jom484.pdf>. Acesso: 27 de set. 2025.

MOSSORÓ. Câmara Municipal de Mossoró, *Projeto de Resolução 001/97*, de 01 de julho de 1997. Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró. 1997. Disponível em: <https://mossoro.rn.leg.br/legislacao/regimento-interno/REGIMENTO%20INTERNO.pdf>. Acesso: 28 set. 2025.

POGGI, Gianfranco. Citizens and the state: retrospect and prospect. In: SKINNER, Quentin; STRÁTH, Bo. (Eds.). *States and Citizens: History, Theory, Prospects*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2003.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando O Debate. *Revista de Sociologia e Política* [online]. Curitiba, v. 25, p.209-213, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/5mjfRh63Fqt5DS8QXwSxRNx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso: 30 set. de 2025.

VALLA, Victor Vicente. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro., vol. 14, n. 2. 1998. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v14s2/1322.pdf>. Acesso: 27 set. de 2025