

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti; Emerson Affonso da Costa Moura; José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-598-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrida no período de 22 a 26 de junho de 2026, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 26 de junho de 2026, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas.

O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Emerson Affonso da Costa Moura (UFRJ e UFRRJ), José Sérgio Saraiva (Faculdade de Direito de Franca) e Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que, temos certeza, os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com as apresentações de Gabriela Zenobini Marchant, Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho e Ciro Di Benatti Galvão, que apresentaram o trabalho intitulado “GESTÃO DE RISCOS CLIMÁTICOS NOS PLANOS DIRETORES: UM

(material) de gênero. Trouxeram como sugestão, a necessidade de haver uma articulação entre direito à moradia, políticas urbanas e igualdade de gênero como mecanismo de promoção da justiça social para a efetivação do constitucionalismo social brasileiro. Seguindo uma linha de raciocínio análogo, a pesquisa intitulada “**RACISMO AMBIENTAL E NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE: RISCO, TÉCNICA E REMOÇÃO SELETIVA EM TERRITÓRIOS URBANOS VULNERABILIZADOS**” os coautoria de Thais Janaina Wenczenovicz e João Vitor Oliveira Celestino, analisaram a relação entre racismo ambiental e negação do direito à cidade no contexto urbano brasileiro que culminou na proposta de que, para que haja a efetivação constitucional do direito à cidade, é necessário a existência de políticas públicas orientadas pela permanência, pela reparação territorial, pela participação efetiva e pelo controle dos impactos discriminatórios em territórios vulnerabilizados. Já os autores Pedro Vitor de Melo Cavalcanti e Odisséia Aparecida Paludo Fontana, na pesquisa “**A AGONIA DO CENTRO: O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO AO ESVAZIAMENTO POPULACIONAL E A DEGRADAÇÃO FÍSICA DOS CENTROS DAS CIDADES**” analisaram o papel das políticas públicas frente ao esvaziamento populacional e à degradação física de áreas urbanas centrais, em contraste com a lógica especulativa do mercado imobiliário e, como conclusão da pesquisa destacaram a necessidade de que o Poder Público implemente instrumentos sancionatórios, como o PEUC, de modo a garantir a prevalência da função social da propriedade sobre a lógica da mercadoria. Seguindo linha de raciocínio análogo, os autores Niângela Costa de Oliveira, Émilien Vilas Boas Reis e Penha Maria Gomes de Araújo, na pesquisa “**A IMPORTÂNCIA DA ARBORIZAÇÃO URBANA NA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA EM GRANDES CENTROS URBANOS: EVIDÊNCIAS TÉCNICAS, IMPACTOS EM SAÚDE, FUNDAMENTOS JURÍDICOS E A PERSPECTIVA DA ALTERIDADE**”, destacam que as áreas arborizadas contribuem para a diminuição de doenças respiratórias e cardiovasculares, além de favorecerem a saúde mental, ao reduzir níveis de estresse e ampliar a sensação de pertencimento e, por isto, a arborização urbana deve ser compreendida como política pública de saúde, sustentabilidade e cidadania, capaz de promover justiça socioambiental e consolidar cidades mais inclusivas, resilientes e humanas. No mesmo sentido, a pesquisa “A

Guilherme Santoro Gerstenberger, Otto Guilherme Gerstenberger Junior e Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, debruçaram-se sobre as novidades trazidas pela lei nº 13.777/2018 que trata da possibilidade de aquisição de multipropriedade por fragmentação temporal, fundamentando a pesquisa no fato de que a aquisição desta espécie de propriedade, por fração temporal, apresenta características típicas dos direitos reais, como publicidade registral, oponibilidade erga omnes, autonomia patrimonial, transmissibilidade e tutela possessória. Já os autores Emerson Affonso da Costa Moura e Mauricio Jorge Pereira da Mota na pesquisa intitulada “A PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA CONTRA REMOÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS: A POLÍTICA PÚBLICA FORMADA PELA DECISÃO ESTRUTURAL DA ADPF 828”, discutiram sobre a tutela do direito humano-fundamental à moradia digna, na decisão do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, de forma a determinar o papel da decisão estrutural na formação de políticas públicas de proteção contra remoções estatais. Seguindo linha de raciocínio análogo, o trabalho “A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE CULTURAL E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM SABARÁ-MG: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO” de autoria de Beatriz Souza Costa, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark, analisou a proteção do meio ambiente cultural do município de Sabará/MG à luz do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios do desenvolvimento sustentável, destacando que a preservação do patrimônio cultural pode ser compatibilizada com o desenvolvimento sustentável por meio de políticas públicas integradas, gestão territorial responsável, participação social e incentivo ao turismo cultural sustentável. As autoras Edvania Barbosa Oliveira Rage e Luziane De Figueiredo Simão Leal, na pesquisa intitulada “A RESPONSABILIDADE DO PODER PÚBLICO E DAS CONCESSIONÁRIAS PELA POLUIÇÃO VISUAL DA FIAÇÃO AÉREA NA CIDADE DE MANAUS NO ESTADO DO AMAZONAS” trouxeram profundas reflexões sobre a poluição visual causada pelo excesso e desordem da fiação aérea na cidade de Manaus/AM, problematizando a responsabilidade do poder público e das concessionárias diante da permanência de estruturas obsoletas em um contexto de avanço tecnológico e expansão da conectividade urbana. Já

Costa Eccard e Jordana Aparecida Teza, analisou a mobilidade urbana como categoria de análise garantista, articulando-a aos pressupostos do constitucionalismo de Luigi Ferrajoli para problematizar a política de tarifa zero no transporte coletivo brasileiro. As autoras Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie na obra “DIREITO HUMANO À MORADIA, NEOLIBERALISMO E MUDANÇA CLIMÁTICA: UM RETRATO DA VULNERABILIDADE NO BRASIL”, examinaram o direito humano à moradia em um cenário marcado pela ascensão do neoliberalismo e intensificação dos efeitos da mudança climática; sinalizando a necessidade de pensar e implementar políticas públicas mais inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia, sobretudo diante dos crescentes riscos ambientais. A pesquisa “FINANCIAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA E LIMITES INSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE EM GOVERNADOR VALADARES”, de autoria de Jamir Calili Ribeiro e Diana Fidelis Alves de Souza, analisou os instrumentos de financiamento da política pública urbana, previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a partir do estudo de caso do Município de Governador Valadares/MG. Já Felipe Fukuyama Bernini, Luiz Francisco Borges e Taís Nader Marta, na pesquisa “FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO” analisaram a desapropriação para fins de política urbana como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia no contexto brasileiro. Evidenciando o procedimento da desapropriação-sanção aplicada aos imóveis urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, bem como os mecanismos prévios de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo. Seguindo linha de raciocínio análoga, a pesquisa intitulada “JUSTIÇA URBANA E ALUGUEL DE CURTA DURAÇÃO: O EFEITO PREVENTIVO DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO FINANCIAMENTO SOCIAL” de autoria de Isabela Franciane Bassani Mangolin e Miguel Etinger de Araujo Junior, analisou a questão de que a especulação imobiliária atua como ferramenta de expansão do patrimônio em detrimento da função social da propriedade; evidenciando que a conversão da moradia social em ativo de rentabilidade financeira, degrada o meio ambiente urbano e gera injustiça ambiental. Já José Claudio Junqueira Ribeiro, Breno D Avila Clark e Ciangeli Clark na

CULTURAL: DIREITO À CIDADE E DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS”, analisou o “grafite” como manifestação artística e cultural dotada de relevância jurídica, investigando sua relação com o patrimônio cultural, o direito à cidade e a democratização dos espaços urbanos contemporâneos. Já a pesquisa “O ORDENAMENTO TERRITORIAL DE DESTINOS TURÍSTICOS INTELIGENTES SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO BRASILEIRA” de autoria de Mariana Maysa Galindo Souto e Reginaldo Pereira, analisou o fato de que a demanda por cidades sustentáveis, inovadoras e inclusivas, tem refletido nos destinos turísticos tradicionais, impulsionando a sua transformação em territórios inteligentes dotados de infraestrutura tecnológica, modelos de governança participativa e políticas públicas marcadas pela eficiência, intersectorialidade e complementariedade. De forma aproximativa, a pesquisa “PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO, MOBILIDADE SELETIVA E A NEGAÇÃO DO DIREITO À CIDADE NA URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL” de autoria de Antônio Carlos Fernandes Coelho Júnior e Renato Duro Dias, fizeram uma análise crítica das relações entre a reestruturação urbana orientada pela racionalidade neoliberal, a produção de desigualdades de mobilidade e os limites à efetivação do direito à cidade; destacando que a mobilidade opera simultaneamente como expressão e mecanismo de reprodução das desigualdades, limitando o exercício do direito à cidade. Por fim os autores Rodrigo Plack Ferreira, Thamires Ribas Lopes Smith e Flavia Oliveira da Silva, na pesquisa intitulada “PROTEÇÃO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO: INCONSTITUCIONALIDADES DO AUTOLICENCIAMENTO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO SUCESSÓRIO” realizaram uma robusta análise sobre a nova lei geral de Licenciamento Ambiental, no âmbito do auto licenciamento, destacando que esta legislação enfraquece os direitos transindividuais, e, portanto, uma decisão judicial contra majoritária deve ser tomada para preservar uma sociedade ecologicamente equilibrada para as gerações presentes e futuras.

Os trabalhos, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável, permitindo-se um olhar mais atento para as

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA)

DIREITO À CIDADE E DIREITO DE CHEGAR: A MOBILIDADE URBANA COMO CATEGORIA GARANTISTA E O LUGAR DA TARIFA ZERO

RIGHT TO THE CITY AND THE RIGHT TO ARRIVE: URBAN MOBILITY AS A GUARANTEE-BASED CATEGORY AND THE ROLE OF FARE-FREE PUBLIC TRANSPORT

**Ana Flávia Costa Eccard
Jordana Aparecida Teza**

Resumo

O presente artigo examina a mobilidade urbana como categoria de análise garantista, articulando-a aos pressupostos do constitucionalismo de Luigi Ferrajoli para problematizar a política de tarifa zero no transporte coletivo brasileiro. Parte-se da hipótese de que o território, longe de ser dado neutro, constitui dimensão essencial dos direitos fundamentais e que sua estruturação desigual compromete a igualdade substancial prometida pela Constituição de 1988. Adota-se o método hipotético-dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, para investigar: (i) os fundamentos do garantismo ferrajoliano enquanto teoria normativa do direito; (ii) o regime jurídico da mobilidade urbana no ordenamento pátrio; e (iii) a viabilidade jurídico-constitucional da gratuidade tarifária. Conclui-se que a tarifa zero, interpretada sob a chave garantista, representa concretização positiva de direitos sociais, mecanismo de redistribuição espacial da cidadania e garantia primária devida pelo Estado constitucional de direito brasileiro. Nessa perspectiva, a mobilidade urbana é compreendida como condição material para o exercício da cidadania, do acesso à cidade e da efetivação democrática dos direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: Constitucionalismo garantista, Território, Mobilidade urbana, Tarifa zero, Direito à cidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines urban mobility as a category of guarantee analysis, articulating it with the assumptions of Luigi Ferrajoli's constitutionalism to problematize the zero-fare policy in

the exercise of citizenship, access to the city and the democratic implementation of fundamental social rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Guarantist constitutionalism, Territory, Urban mobility, Zero fare, Right to the city

INTRODUÇÃO

Vinte e quatro horas. Esse é, pelo menos em tese, o estoque diário de tempo de que dispõe todo ser humano democraticamente distribuído pela rotação da Terra, indiferente à classe social, à cor da pele ou ao CEP de nascimento. Há, porém, brasileiros que não têm vinte e quatro horas. Têm dezenove, dezoito, às vezes dezessete. As horas que faltam ficaram retidas no ônibus parado em um corredor congestionado da periferia metropolitana, no trem suburbano que demora a chegar, na fila do terminal sob o sol das seis da manhã, no metrô lotado em que o corpo é antes carga do que cidadão.

Se a Constituição promete vida digna, é preciso reconhecer que ela promete também as horas em que essa vida será vivida e essas horas, hoje, são sequestradas no deslocamento. O direito à cidade, como ensinou Lefebvre (2001, p. 117) ao denunciar a alienação urbana do século XX, "não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais", mas como direito de pertencer, de habitar, de criar a cidade pertencimento que pressupõe, antes de qualquer ordenamento jurídico, a faculdade material de chegar.

Esse confisco, sequestro silencioso das horas constitui pano de fundo empírico para a pergunta de fundo deste trabalho. A cidade brasileira contemporânea, como demonstrou exaustivamente a literatura urbanística crítica (MARICATO, 2013; ROLNIK, 2015; SANTOS, 2009), consolidou-se como espaço de desigualdades socioespaciais cuja morfologia reproduz, na geografia do solo, as hierarquias da estrutura de classes.

Periferias distantes, ausência de infraestrutura, fragmentação modal e tarifas regressivas configuram o que Milton Santos (2009, p. 81) sintetizou na fórmula do "espaço dilatado pelo tempo": a distância que separa o trabalhador de sua casa, do hospital, da escola e da praça pública medida não em quilômetros, mas em horas de vida subtraídas.

A mobilidade, nesse cenário, deixa de ser variável adjetiva da política urbana para constituir-se em condição material de acesso à própria cidade pressuposto fático sem o qual os demais direitos sociais consagrados no art. 6º da Constituição Federal de 1988 se esvaziam em retórica programática. De que vale o direito à saúde, se o ônibus para o posto custa o pão do dia? De que vale o direito ao trabalho, se três horas diárias de deslocamento devoram o tempo do descanso, da família, do estudo, do lazer constitucionalmente prometido?

É precisamente essa fratura entre a promessa constitucional e a experiência cotidiana das ruas que o constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli permite tematizar com rigor teórico. Daí o problema que orienta esta investigação: em que medida o constitucionalismo garantista de Ferrajoli oferece chave teórica capaz de fundamentar a mobilidade urbana como direito fundamental e sustentar juridicamente a tarifa zero no transporte coletivo?

A hipótese de trabalho é a de que a distinção ferrajoliana entre vigência e validade, somada à tipologia das garantias primárias e secundárias e à categoria da esfera do indecível, fornece arcabouço suficiente para reposicionar a mobilidade urbana e, em consequência, a gratuidade tarifária não como faculdade discricionária da maioria política contingente, mas como exigência jurídica de coerência sistêmica do ordenamento constitucional brasileiro pós-EC nº 90/2015.

O objetivo geral é, portanto, analisar a mobilidade urbana como categoria de análise garantista, com vistas a situar a tarifa zero no debate constitucional brasileiro contemporâneo. Desdobra-se em três objetivos específicos, a saber, o primeiro reconstruir o garantismo de Ferrajoli como teoria do direito e da democracia constitucional, com ênfase nas distinções entre direitos fundamentais e direitos patrimoniais, entre democracia formal e democracia substancial, e entre garantias primárias e secundárias; no segundo examinar o regime jurídico da mobilidade urbana à luz da Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e da Emenda Constitucional nº 90/2015, identificando as lacunas primárias que comprometem sua efetividade; e por terceiro discutir os fundamentos jurídico-constitucionais da tarifa zero, à luz das experiências municipais brasileiras já consolidadas e da proposta de um Sistema Único de Mobilidade.

A justificativa desta investigação repousa em duas ordens de razões, uma empírica e outra dogmática. No plano empírico, a multiplicação de experiências municipais de gratuidade Maricá/RJ desde 2014, Caucaia/CE desde 2023, Vargem Grande Paulista/SP desde 2022, somando já 148 municípios em todo o território nacional segundo o Movimento Tarifa Zero Brasil (MTZB, 2024), além da intensa discussão da proposta no município de São Paulo instaura uma realidade normativa que reclama leitura jurídica adequada, capaz de ultrapassar o reducionismo da "viabilidade financeira" e enfrentar a questão em seu núcleo constitucional.

No plano dogmático, a elevação do transporte ao rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição, pela EC nº 90/2015, abriu uma lacuna de teorização que esta pesquisa pretende, modestamente, contribuir para preencher. Articula-se, ademais, à temática do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, na medida em que a tarifa zero é, antes de tudo, uma técnica jurídica de reconhecimento da alteridade urbana do outro que, hoje, é silenciosamente confinado às bordas da cidade pelo dispositivos do preço.

Em termos metodológicos, adota-se o método hipotético-dedutivo, operacionalizado por meio de pesquisa bibliográfica e documental com aporte de Mezarroba e Monteiro (2014). A revisão teórica concentra-se na obra de Luigi Ferrajoli particularmente *Direito e razão: teoria do garantismo penal* (2014), *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais* (2011a), *Principia iuris: teoria do direito e da democracia* (2011b) e *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político* (2015), dialogando criticamente com a tradição urbanística de Henri Lefebvre, Milton Santos, Ermínia Maricato e Raquel Rolnik. A pesquisa documental incide sobre a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 12.587/2012, o Estatuto da Cidade, a EC nº 90/2015 e os marcos legais municipais das experiências brasileiras de tarifa zero, complementada por dados empíricos do IPEA, da NTU, da ANTP, da Rede Nossa São Paulo e do SEEG.

Cumprir registrar que, em observância às diretrizes de integridade científica e transparência acadêmica previstas na Portaria CNPq nº 2.664/2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial generativa, notadamente o ChatGPT (OpenAI), exclusivamente em atividades instrumentais e acessórias de apoio à pesquisa, tais como revisão gramatical e estilística, apoio à normalização conforme as normas da ABNT.

Importa destacar que quanto à estrutura, o trabalho organiza-se em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção busca reconstruir o constitucionalismo garantista ferrajoliano, fixando as categorias analíticas que sustentarão o desenvolvimento subsequente. A segunda visa examinar o regime jurídico da mobilidade urbana no Brasil pós-1988, trazendo à baila a tensão entre vigência formal e validade substancial dos direitos relacionados ao deslocamento. A terceira, finalmente, dedica-se à tarifa zero como concretização do garantismo positivo, percorrendo seus antecedentes históricos, suas experiências contemporâneas e seus desafios constitucionais culminando na

proposta do Sistema Único de Mobilidade como horizonte institucional necessário para que o direito ao transporte deixe de ser promessa programática e se torne, enfim, garantia primária efetiva. Garantir, ao cidadão brasileiro, as suas vinte e quatro horas e o direito de gastá-las em algo que não seja, simplesmente, o ônibus, o longo deslocamento.

2 CONSTITUCIONALISMO GARANTISTA E TERRITÓRIO EM DISPUTA: UM OLHAR INTERESSADO NA TEORIA DE LUIGI FERRAJOLI

2.1 O garantismo como teoria do direito e da democracia constitucional

O garantismo jurídico, tal como sistematizado por Luigi Ferrajoli a partir de *Diritto e ragione* (1989) e amadurecido em *Principia iuris* (2007), trata-se, com maior atenção, de um modelo normativo de direito que opera, simultaneamente, em três acepções inseparáveis. Em sua dimensão epistemológica, o garantismo se afirma como sistema cognitivo de poder mínimo, fundado em critérios empíricos de verificação e refutação. Em sua dimensão política, opera como técnica racional de minimização da violência institucional e maximização da liberdade dos governados.

Em sua dimensão jurídica, finalmente, comparece como conjunto orgânico de vínculos impostos ao exercício de toda função pública a saber, punitiva, legislativa e administrativa pelo bloco constitucional de direitos. A originalidade da construção ferrajoliana reside, portanto, em retirar o garantismo do gueto penalista no qual se forjou e em projetá-lo como teoria geral do Estado constitucional de direito: o poder é conferido pelo direito, ele é, mais radicalmente, *substancialmente vinculado* por ele. (Pino, 2024).

No cerne dessa arquitetura, a distinção entre vigência e validade ostenta papel cardinal. A vigência é categoria puramente formal, isto é, refere-se à conformidade da norma com os procedimentos competenciais de sua produção o quem, o como e o quando da edição legislativa ou administrativa.

A validade, ao revés, possui natureza substancial, exige a coerência material entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e direitos fundamentais estabelecidos no texto constitucional. Há, pois, espaço para um "direito ilegítimo" normas vigentes, mas inválidas, porque contraditórias com o pacto constitucional. Esse dualismo permite uma crítica interna ao próprio ordenamento, deslocando a tarefa da ciência do direito do plano descritivo, próprio

do positivismo clássico, para o plano normativo: ao jurista cabe denunciar antinomias e lacunas estruturais entre direito declarado e direito efetivamente garantido.

Daí decorre a igualmente fundamental distinção entre democracia formal e democracia substancial. A primeira esgota-se nas regras de competência e procedimento *quem* decide e *como* se decide, ancorando-se na regra da maioria. A segunda, por sua vez, impõe limites e vínculos de conteúdo o que se pode e o que não se pode decidir, qualquer que seja a maioria.

Os direitos fundamentais constituem, a esfera contramajoritária existem para proteger os indivíduos e os grupos das deliberações contingentes das maiorias políticas. É dessa premissa que se extraem consequências decisivas para o tema desta investigação, pois a estrutura operativa dos direitos sociais entre os quais figura o direito ao transporte (art. 6º da CF/88, com a redação dada pela EC nº 90/2015) exige, segundo Ferrajoli, sistemas concretos de proteção que ultrapassem a mera declaração formal:

Exigem-se, precisamente, duas ordens de inovações garantistas em relação às atuais Cartas de Direitos: (a) a introdução das garantias primárias, asseguradas pelas relativas funções e instituições de garantia primária e consistentes nas proibições e nas obrigações correspondentes àquelas expectativas negativas ou positivas nas quais consistem todos os direitos fundamentais; (b) a introdução das garantias secundárias, asseguradas pelas relativas funções e instituições de garantia secundária e consistentes na reparação jurisdicional das lesões das garantias primárias" (FERRAJOLI, 2011a, p. 49).

O excerto condensa o núcleo operativo da teoria, direitos fundamentais sem garantias primárias isto é, sem leis e instituições que materializem as prestações devidas são promessas; e garantias primárias sem garantias secundárias quer dizer, sem mecanismos jurisdicionais reparatórios perdem qualquer eficácia coercitiva. Trata-se, portanto, de uma teoria que articula direito e instituição, norma e organização, em densa cadeia de imputação. Para o argumento que se desenvolverá adiante, a consequência que se apresenta é, a omissão estatal na efetivação de um direito fundamental configura uma lacuna técnica.

2.2 Dos Direitos fundamentais e a esfera do indecidível

A teoria ferrajoliana edifica, ainda, uma definição teórica formal e estrutural de direitos fundamentais. Diz-se fundamentais "todos aqueles direitos subjetivos que correspondem universalmente a 'todos' os seres humanos enquanto dotados do status de pessoas, de cidadãos ou de pessoas com capacidade de agir" (FERRAJOLI, 2011a, p. 9).

Universalidade e indisponibilidade são os traços que os distinguem com nitidez dos direitos patrimoniais, individuais, singulares, disponíveis e negociáveis no mercado.

Enquanto estes nascem simultaneamente com suas garantias quem é proprietário pode, desde logo, dispor, os direitos fundamentais, sobretudo os sociais, dependem de normas de atuação ulteriores para que suas garantias não permaneçam, como adverte o autor italiano, "no papel".

Esses direitos compõem a chamada esfera do indecível, zona normativa subtraída ao arbítrio das maiorias e à barganha do mercado, sob pena de erosão do próprio pacto constitucional. Tal esfera bipartem-se em duas modalidades, o "indecível que sim", formado pelas obrigações positivas de prestação paradigmaticamente, os direitos sociais a saúde, educação, moradia, transporte, e o "indecível que não", integrado pelas proibições de lesão as liberdades civis e as imunidades clássicas do constitucionalismo liberal.

Ambas as faces operam como vínculos contramajoritários, mas a primeira possui carga prestacional especialmente densa, exigindo políticas públicas, dotação orçamentária e organização administrativa.

Insta salientar que, a mobilidade urbana, alçada à categoria de direito social pela EC nº 90/2015, ingressa no domínio do "indecível que sim". Não se trata, portanto, de objeto de planejamento setorial ou de discricionariedade administrativa, mas performa uma obrigação constitucional de prestação, exigível em face dos poderes públicos. Mais ainda: por sua natureza instrumental, a mobilidade opera como direito-meio, isto é, como pressuposto fático e jurídico do exercício dos demais direitos fundamentais sociais.

Sem possibilidade material física e econômica de deslocamento, o acesso à saúde, à educação, ao trabalho, à cultura e ao lazer torna-se inefetivo, configurando aquilo que parte da literatura denomina alienação socioespacial (SANTOS, 2017). A negação concreta da mobilidade equivale, sob a lente garantista, à negação reflexa de todo o catálogo de direitos sociais constitucionalizados.

2.3 Do Território, cidade e constituição: a dimensão espacial dos direitos

O urbano poderia, portanto, ser definido como lugar da expressão dos conflitos, invertendo a separação dos lugares onde a expressão desaparece, onde reina o silêncio, onde se estabelecem os signos da separação. O urbano poderia também ser definido como lugar do desejo, onde o desejo emerge das necessidades, onde ele se concentra porque se reconhece, onde se reencontram talvez (possivelmente) Eros

e Logos. A natureza (o desejo) e a cultura (as necessidades classificadas e as artificialidades induzidas) aí se reencontram, no curso de uma autocrítica mútua que mantém diálogos apaixonados. (LEFEBVRE, 2004, p. 160)

A operacionalização do garantismo no campo urbanístico requer, todavia, uma dilatação categorial que o próprio Ferrajoli não realizou de modo exaustivo, mas que sua teoria permite e demanda. É preciso reconhecer que o território integra, materialmente, o conteúdo dos direitos. Tal deslocamento exige diálogo com a geografia crítica e o direito urbanístico brasileiro. A cidade, como ensina Lefebvre, deve ser concebida não como mercadoria¹, mas como obra coletiva, em que o valor de uso prevalece sobre o valor de troca:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão imbricados no direito à cidade" (LEFEBVRE, 2001, p. 134).

A formulação lefebvrea, lida ao lado da gramática ferrajoliana, dá a ver o ponto de convergência, o direito à cidade é, em sentido próprio, um direito-síntese, cuja universalidade e indisponibilidade o aproximam estruturalmente dos direitos fundamentais sociais. Sua exigibilidade material, contudo, depende de garantias primárias concretas entre as quais comparece, em primeira linha, a política de mobilidade.

A realidade brasileira apresenta, por sua vez, contraprova empírica eloquente. Milton Santos descreve a urbanização nacional como urbanização corporativa, fenômeno em que o planejamento urbano, longe de neutro, atua como produtor ativo das desigualdades, priorizando a fluidez do capital e o transporte individual motorizado em detrimento da circulação coletiva e da apropriação democrática do espaço (SANTOS, 2017).

A cidade resultante cinde-se, segundo o autor, em dois circuitos da economia urbana, o superior, tecnológico, móvel e bem servido por infraestrutura, e o inferior, informal, insularizado e dependente de longos deslocamentos para acessar bens e serviços públicos.

Nesse marco, a catraca opera como dispositivo material e simbólico de exclusão, uma fronteira, barreira pecuniária que filtra o acesso à cidade, que materializa a segregação e que, sob a leitura garantista, equivale à supressão concreta de direitos fundamentais sociais. Não há, com efeito, direito ao transporte sem possibilidade efetiva de embarque; tampouco há

¹ A citação do autor que representa isso “a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso”. (LEFEBVRE, 2001, p. 06).

direito à cidade sem mobilidade que o realize. Cidade segregada produz, portanto, cidadania segregada fórmula que sintetiza o nexo entre desigualdade territorial e déficit de efetividade dos direitos.

Destarte, o constitucionalismo garantista de Ferrajoli, ao estabelecer os direitos fundamentais como vínculos substanciais inegociáveis tanto para o legislador quanto para o administrador, nos apresenta o marco teórico de grande valia para a análise crítica das políticas urbanas brasileiras. Sua principal contribuição, no recorte aqui proposto, consiste em deslocar o debate sobre a mobilidade urbana e, com ela, sobre a tarifa zero do plano da viabilidade econômica para o plano da obrigatoriedade jurídico-constitucional, situando a discussão no terreno das garantias devidas pelo Estado constitucional de direito. A lacuna, hoje gritante, entre o direito declarado e a realidade da exclusão territorial revela-se, à luz dessa teoria, como antinomia estrutural que reclama enfrentamento. É a essa exigência que a próxima seção se dedicará.

3 A MOBILIDADE URBANA COMO CATEGORIA DE ANÁLISE GARANTISTA

Observa-se que, a análise da mobilidade urbana sob o prisma do constitucionalismo garantista exige reconhecer, de partida, que o deslocamento se debrucá sobre o pressuposto fático de eficácia da própria cidadania. À luz da arquitetura ferrajoliana desenvolvida no capítulo anterior, sustenta-se que a mobilidade integra a esfera do indecível que sim ingressa, portanto, no rol das obrigações positivas inegociáveis do Estado constitucional de direito, vinculando o poder público a prestações que superam, e tendencialmente desbordam, a lógica mercantil da tarifa. A passagem da declaração constitucional do direito ao transporte (CF/88, art. 6º) à sua efetivação material constitui, assim, o terreno em que se mede a credibilidade do próprio pacto constitucional brasileiro.

3.1 Mobilidade urbana no ordenamento jurídico brasileiro: validade *versus* vigência

Tem-se que o marco inaugural da mobilidade como direito fundamental social no Brasil é a Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, que incluiu o transporte no rol do art. 6º da Constituição. O dispositivo articula-se de modo orgânico com o art. 21, inciso XX (que trata da competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transporte urbano), com o art. 30, inciso V (que fala da competência municipal para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou

permissão, os serviços de interesse local), e com o art. 182, que erige a política de desenvolvimento urbano e a função social da cidade como objetivos do Estado.

No plano infraconstitucional, completam o regime jurídico a Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana — PNMU), a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), as quais consagram, entre seus princípios estruturantes, a prioridade dos modos coletivos sobre os individuais, a gestão democrática e o acesso democrático ao espaço urbano.

A aparente densidade normativa do sistema, contudo, dissimula um abismo entre o direito vigente e o direito válido. Sob a chave ferajoliana, a vigência das normas sua existência formal no ordenamento coexiste com sua invalidade substancial, quando o seu conteúdo, ou a sua sistemática omissão de implementação, contradiz princípios e direitos fundamentais.

É nesse hiato que se aloja a crise estrutural da mobilidade urbana brasileira. O atual modelo de financiamento, ancorado quase exclusivamente na arrecadação tarifária paga pelo usuário, configura sistema regressivo e iníquo, pois transfere o custo do serviço a quem possui menor capacidade contributiva, em manifesta contrariedade ao princípio da capacidade econômica (CF/88, art. 145, § 1º) e à diretriz de equidade no uso do espaço público inscrita no art. 5º da Lei nº 12.587/2012.

Os dados produzidos pela Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) e pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) confirmam, a falência do modelo. Verificou-se, entre 2013 e 2022, queda de 39% nas viagens pagas em ônibus urbanos no Brasil; estima-se, ademais, que cerca de 37 milhões de brasileiros encontram-se em situação de imobilidade involuntária, por incapacidade financeira de arcar com a tarifa (NTU, 2023; ANTP, 2022).

Nota-se que a engrenagem opera segundo uma lógica, o reajuste tarifário deprime a demanda; a queda da demanda eleva o custo unitário do serviço; o aumento do custo unitário precipita novo reajuste tarifário, num ciclo que reproduz, e aprofunda, a exclusão. O resultado, em chave geográfica, é o que Milton Santos descreveu como a dilatação do espaço pelo tempo dos pobres, as horas perdidas em deslocamentos extensos, em modos lentos e em transferências múltiplas, recaem desproporcionalmente sobre a população negra e periférica,

configurando uma desigualdade temporal de classe e raça que se sobrepõe à desigualdade econômica clássica.

3.2 Direito à cidade e mobilidade como direito fundamental social

O direito à cidade, na elaboração originária de Henri Lefebvre, define a urbe como obra coletiva e como direito à vida urbana transformada. Trata-se de um direito-síntese, cuja universalidade e indisponibilidade o aproximam, em estrutura, dos direitos fundamentais sociais da teoria ferrajoliana. Sua materialização, porém, depende de condições concretas entre as quais se destaca, com primazia, a possibilidade efetiva de movimento. Sem mobilidade não há cidade; sem cidade não há cidadania urbana.

Em registro analítico-jurídico, a mobilidade se apresenta, portanto, como direito-meio, a saber instrumento para o exercício efetivo dos demais direitos fundamentais sociais que por sua vez são: moradia, trabalho, saúde, educação, cultura e lazer. José Afonso da Silva, ao tratar do direito ao transporte como elemento da política urbana, observa que "[...] o sentido da mobilidade urbana se cumpre na medida em que a estrutura física e econômica do deslocamento permite a fruição efetiva dos demais direitos, sob pena de se converterem em promessas vazias" (SILVA, 2011, p. 132). A asserção converge com a teoria garantista, no sentido que o direito declarado, desacompanhado da garantia que o realiza, permanece, na expressão de Ferrajoli, "no papel".

Aplicando-se a tipologia das garantias ao objeto deste trabalho, o desdobramento é o seguinte. As garantias primárias consistem nas obrigações positivas de prestação direta leis e instituições que organizem, financiem e operem o serviço. Nesse plano, o transporte coletivo público, contínuo, universal e desmercantilizado paradigmaticamente realizado pela política de tarifa zero apresenta-se como garantia primária por excelência do direito à mobilidade e, reflexamente, do direito à cidade. Eliminar a catraca não é renunciar à organização do serviço, trata-se de reconfigurar o seu modo de custeio, retirando-o da lógica do *quid pro quo* mercantil e devolvendo-o à lógica fiscal da solidariedade social.

As garantias secundárias, por sua vez, dizem respeito à reparação jurisdicional das lesões cometidas pelas omissões ou comissões violadoras das garantias primárias. Aqui se inserem os instrumentos de exigibilidade judicial, ações civis públicas, ações de inconstitucionalidade por omissão, mandados de injunção voltados a compelir os poderes públicos à instituição de políticas de mobilidade inclusivas. Como ensina Ferrajoli (2011a, p.

49), a ausência das primeiras gera lacunas; a ausência das segundas, antinomias, patologias do ordenamento que cumpre à dogmática crítica identificar e denunciar.

3.3 A função do Estado constitucional na efetivação da mobilidade

A elevação do transporte à categoria de direito social ocupa lugar central no projeto constitucional brasileiro de 1988, reafirmado pela EC nº 90/2015. Tal opção normativa implica que o Estado assumiu dever prestacional específico, que recusa, em definitivo, a redução do direito ao transporte à condição de mera norma programática. O garantismo positivo, em Ferrajoli, exige do poder público a ação positiva de organização institucional, dotação orçamentária e regulamentação infraconstitucional.

A alternativa à atual crise, trata-se de instituir funções de garantia idôneas entre as quais ganha relevo a proposta, debatida no campo do direito urbanístico contemporâneo, de um Sistema Único de Mobilidade (SUM), federativo, articulado e custeado por fontes extratarifárias progressivas, à semelhança estrutural do Sistema Único de Saúde.

A efetivação da mobilidade urbana deve observar, nesse contexto, dois vetores hermenêuticos centrais do constitucionalismo contemporâneo, atenta-se, o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais e a proibição do retrocesso social o chamado efeito cliquet. Como adverte Sarlet, "[...] os direitos sociais, uma vez concretizados em determinado nível, não podem ser livremente suprimidos ou esvaziados pelo legislador, sob pena de violação da própria essência do Estado social e democrático de direito" (SARLET, 2018, p. 459). Reajustes tarifários desproporcionais, supressão de linhas ou redução de frota em áreas periféricas configuram, à luz dessa diretriz, retrocessos sociais materiais que comprometem a validade substancial da Constituição. Cabe ao Judiciário, no exercício da garantia secundária, recusar tais medidas, e cabe ao legislador, no exercício da garantia primária, instituir mecanismos tributários e orçamentários idôneos à substituição progressiva da arrecadação tarifária.

A crise da mobilidade urbana brasileira revela, simultaneamente, déficit normativo caracterizado pela ausência de mecanismos tributários progressivos voltados ao custeio extratarifário do serviço e déficit institucional manifestado nas omissões reiteradas que permitiram a captura do setor por lógicas puramente mercadológicas. Tomada a categoria mobilidade como instrumento de análise garantista, fica apresentado que a manutenção do atual modelo equivale à perpetuação de antinomia estrutural entre a Constituição e o

ordenamento infraconstitucional. A transição para experiências de tarifa zero como a recentemente consolidada em Blumenau/SC e em outros municípios brasileiros se apresenta, portanto, como opção imperativo ético-jurídico decorrente do próprio constitucionalismo democrático. Trata-se, em última análise, de assegurar que o habitar deixe de ser privilégio proprietário e passe a constituir, como propôs Lefebvre, prática efetiva de liberdade terreno em que o capítulo seguinte desenvolverá a análise da gratuidade tarifária como concretização paradigmática do garantismo positivo no campo urbano.

4 TARIFA ZERO: GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

A proposta de tarifa zero no transporte coletivo urbano entendida como modelo de financiamento desonerado do usuário direto, custeado por fontes públicas progressivas e por contribuições extrafiscais incidentes sobre os agentes econômicos beneficiários da urbanização constitui, sob a perspectiva garantista que se vem delineando, mais do que uma política tarifária, configura técnica jurídica de efetivação de direito fundamental social, traduzindo, no plano operacional, a transição do indecível que sim normativo (transporte como direito do art. 6º da CF/88) para o regime de garantias primárias correspondentes.

A tese aqui sustentada é a de que a gratuidade não é opção de política pública entre outras equivalentes, mas exigência de coerência constitucional quando confrontada com a tipologia ferrajoliana das garantias e com o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Como adverte Ferrajoli (2011a, p. 691), "as garantias não são outra coisa senão as técnicas previstas pelo ordenamento para reduzir a distância estrutural entre normatividade e efetividade, e portanto para possibilitar a máxima eficácia dos direitos fundamentais em coerência com sua estipulação constitucional".

4.1 Antecedentes e experiências brasileiras de tarifa zero

A genealogia institucional da tarifa zero no Brasil remonta a um momento de inflexão da política urbana paulistana sob a gestão de Luiza Erundina (1989-1992), quando o então Secretário Municipal dos Transportes Lúcio Gregori, em diálogo com a tradição reformista do urbanismo crítico latino-americano, formulou pela primeira vez uma proposta sistematizada de desoneração tarifária integral fundada em redistribuição fiscal. A proposta

de Gregori sintetizada na assertiva de que "se a saúde é gratuita, se a educação é gratuita, por que o transporte, que dá acesso a esses dois direitos, deve ser pago?" (GREGORI, 2017, p. 32) desloca o transporte coletivo da matriz mercantil-tarifária para a matriz dos serviços públicos universais, reposicionando-o no campo dos direitos sociais de prestação positiva. Embora a proposta não tenha se concretizado em São Paulo à época, em virtude de constrangimentos políticos e fiscais característicos do federalismo brasileiro pós-1988, sua formulação inaugurou um horizonte normativo cuja maturação se daria apenas três décadas depois.

A municipalização da gestão do transporte público, consolidada pela Lei nº 11.037/1991 em São Paulo e generalizada como padrão pelo art. 30, V, da Constituição Federal, criou o substrato federativo competencial sobre o qual experimentações tarifárias diferenciadas se tornaram juridicamente possíveis. Esse arranjo, contudo, permaneceu por longo período capturado pela lógica concessionária privada e pelo modelo de equação econômico-financeira que transfere ao usuário o ônus integral da prestação do serviço, configurando o que Maricato (2013, p. 19) denominou "urbanismo da exclusão" espacialização concreta da desigualdade social pela via do preço do deslocamento.

As Jornadas de Junho de 2013, deflagradas pelo Movimento Passe Livre a partir do reajuste de R\$ 0,20 na tarifa paulistana, devem ser compreendidas para além de sua dimensão conjuntural como evento constitucionalmente, por um lado, escancararam a tensão estrutural entre a previsão formal de direitos sociais e a precariedade material de seu exercício; por outro, abriram a janela de oportunidade política para que se conferisse ao transporte estatuto expresso de direito social.

Foi nesse contexto que sobreveio a Emenda Constitucional nº 90/2015, incorporando o transporte ao rol do art. 6º da Constituição. O legislador constituinte derivado, portanto, respondeu a uma demanda da sociedade civil que se traduziu, juridicamente, na elevação do transporte à categoria de *indecidível que sim* bem indisponível que a maioria parlamentar não pode subtrair sem violar o núcleo essencial do pacto constitucional.

A onda subsequente de municipalização da gratuidade que segundo o Movimento Tarifa Zero Brasil já alcança 148 municípios em todo o território nacional (MTZB, 2024) apresenta um movimento constitucional ascendente, dotado de capilaridade federativa. Três experiências merecem destaque analítico. Em Maricá/RJ, a tarifa zero foi implementada de

modo integral em 2014 e ampliada progressivamente, sustentada por receitas dos royalties do petróleo e por arranjo institucional que estatizou a operação por meio da Empresa Pública de Transportes (EPT), demonstrando que a desmercantilização do transporte é factível em municípios com matriz fiscal robusta.

Em Caucaia/CE, segundo maior município metropolitano de Fortaleza, a gratuidade adotada em 2023 trouxe efeitos de redução da informalidade no transporte e ampliação significativa do acesso aos serviços públicos de saúde e educação por populações periféricas. Em Vargem Grande Paulista/SP, a tarifa zero implementada em 2022 produziu, em apenas dezoito meses, aumento de 130% na demanda de passageiros, demonstrando o que Ferrajoli (2011a, p. 800) denomina "virtude expansiva" das garantias primárias: a oferta efetiva do direito amplia, por si mesma, sua fruição social. (De troit, 2023).

Esse conjunto de experiências aponta para a viabilidade de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Municipal sobre a propriedade urbana e sobre o uso de combustíveis fósseis, instrumento que articularia o princípio constitucional da função social da cidade (art. 182 da CF/88) ao financiamento da mobilidade desonerada. A CIDE Mobilidade, nessa configuração, opera como mecanismo de internalização dos custos sociais e ambientais do automóvel privado, redistribuindo-os em benefício do transporte coletivo solução que se inscreve na lógica do que Costa (2016, p. 178) chama de "tributação corretiva ambiental urbana".

4.2 A tarifa zero como concretização do garantismo positivo

A dimensão constitucionalmente decisiva da tarifa zero reside em sua capacidade de operacionalizar o que Ferrajoli denomina garantias primárias obrigações positivas de prestação a cargo do Estado, distintas das garantias secundárias, de natureza jurisdicional-remediadora. Nos termos do próprio autor:

Chamarei garantias primárias ou substanciais as obrigações (de prestação) ou as proibições (de lesão) correspondentes aos direitos subjetivos estipulados pelas normas; e garantias secundárias ou jurisdicionais as obrigações, por parte dos órgãos judiciais, de aplicar a sanção ou declarar a nulidade quando se constatem, no primeiro caso, atos ilícitos, e no segundo, atos não válidos, que violem as garantias primárias. (FERRAJOLI, 2011a, p. 630)

Aplicada ao transporte, a distinção é dirimente. O atual regime jurídico-administrativo brasileiro concessão privada, tarifa paga pelo usuário, subsídios pontuais e seletivos desloca

a tutela do direito ao deslocamento para o âmbito secundário, isto é, para a litigiosidade individual perante o Judiciário (mandados de segurança contra reajustes, ações civis públicas, controle abstrato de constitucionalidade de leis tarifárias). Esse modelo é, em si, sintoma da ausência de garantia primária, o cidadão só se torna sujeito do direito quando o aciona contenciosamente. Trata-se, em linguagem ferrajoliana, de uma *lacuna primária* espaço de inefetividade estrutural que apenas a edificação de instituições de garantia positiva pode preencher.

Ocorre que os dados empíricos confirmam o diagnóstico. Segundo levantamento do IPEA (2023, p. 47), aproximadamente 37 milhões de brasileiros residem em domicílios que se encontram em condições de "imobilidade estrutural" não possuem automóvel particular e dependem integralmente de um sistema de transporte coletivo cujos preços tarifários, no Sudeste e Sul, consomem entre 12% e 17% da renda mensal de famílias do primeiro quintil. Pesquisa correlata da Rede Nossa São Paulo (2022) mostra que o trabalhador metropolitano da Região Metropolitana de São Paulo despende, em média, 11,6 horas semanais em deslocamentos casa-trabalho, configurando o que Santos (2009, p. 81) denominou "espaço dilatado pelo tempo" a distância social entre periferia e centro mensurada não em quilômetros, mas em horas subtraídas do tempo de vida.

Diante desse quadro empírico, sustentar que a tarifa zero esbarra na "reserva do possível" ou que o "mínimo existencial" do transporte se satisfaria com tarifas subsidiadas seletivamente é argumento que não resiste ao crivo do garantismo. Ferrajoli (2011a, p. 858) é categórico ao recusar a redução dos direitos sociais a prestações mínimas: "os direitos fundamentais, todos eles, equivalem a vínculos de substância e não de forma, que condicionam a validade substancial das normas produzidas e expressam, ao mesmo tempo, os fins para que está orientado aquele moderno artifício que é o Estado constitucional de direito".

A reserva do possível, importada do direito alemão sem mediação dogmática adequada, transforma o direito fundamental em "norma programática" categoria que José Afonso da Silva (2014, p. 165) já demonstrou ser incompatível com o princípio da máxima efetividade consagrado pela Constituição de 1988. Como adverte Sarlet (2018, p. 459), "a reserva do possível não pode ser invocada como obstáculo automático à efetivação de direitos fundamentais sociais, sob pena de inverter-se o ônus argumentativo que o constituinte expressamente impôs aos poderes constituídos".

A tarifa zero, nessa chave epistêmica, deve ser compreendida como técnica de garantia primária do direito ao transporte equivalente funcional, no plano da mobilidade, do que o SUS representa para o direito à saúde e do que a educação pública gratuita representa para o direito à educação. A gratuidade universal, ademais, supera as armadilhas da focalização, dispensa o gravame burocrático da comprovação de hipossuficiência, evita o estigma social do passe estudantil/idoso/desempregado e materializa o princípio da universalidade dos direitos fundamentais que constitui pedra angular da arquitetura garantista. Como observa Lefebvre (2001, p. 134), o direito à cidade pressupõe que "todos os cidadãos, sem distinção, sejam capazes de participar da obra coletiva da urbanização" participação que exige, antes de tudo, a possibilidade efetiva de movimentar-se pela cidade.

4.3 Desafios constitucionais e perspectivas: o Sistema Único de Mobilidade

A consolidação de um regime de garantia primária do direito ao transporte demanda, no plano da engenharia institucional, a edificação de um Sistema Único de Mobilidade (SUM), à semelhança estrutural do Sistema Único de Saúde (SUS). A proposta desenvolvida em estudos do Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA, 2023) e em trabalhos doutrinários como os de Carvalho (2021, p. 213) articularia três eixos, as saber financiamento tripartite (União, Estados, Municípios) lastreado em fundo público nacional alimentado por CIDE-Mobilidade e por contribuições extrafiscais sobre o automóvel privado; cooperação federativa via consórcios metropolitanos obrigatórios, superando a fragmentação intermunicipal que hoje compromete a integração tarifária; e regulação técnica unificada por agência nacional, capaz de estabelecer parâmetros de qualidade, frequência, acessibilidade e sustentabilidade ambiental.

Nessa arquitetura, o Contrato de Performance Modal substituiria o atual modelo concessionário fundado em equação econômico-financeira tarifária, deslocando o paradigma da remuneração do número de passageiros transportados para indicadores de desempenho socioambiental — redução de emissões, cobertura territorial, tempo médio de deslocamento, integração modal. Tal reformulação não apenas é compatível com a Lei nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), como a concretiza em sua dimensão programática, atendendo ao mandamento do art. 6º, § 1º, segundo o qual cabe ao Poder Público garantir a oferta do serviço público de transporte com adequação às necessidades sociais da população. (Eduardo Facchini et al., 2026).

A dimensão ambiental, em particular, reforça o argumento garantista. O modelo individual-rodoviário, hegemônico no Brasil desde os anos 1950, é responsável por aproximadamente 27% das emissões nacionais de gases de efeito estufa do setor de energia (SEEG, 2023), incompatibilizando-se com os compromissos climáticos assumidos pelo país no Acordo de Paris. A transição modal para o transporte coletivo eletrificado, sustentada por gratuidade universal, constitui em termos ferrajolianos garantia primária dúplice, do direito à mobilidade da geração presente e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da geração futura (art. 225 da CF/88). Como observa Ferrajoli (2011b, p. 56), "a expansão das garantias é a condição mesma da sobrevivência da democracia constitucional diante dos novos desafios planetários".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percorrido o itinerário argumentativo proposto, é chegado o momento de retomar a indagação que orientou esta investigação, em que medida o constitucionalismo garantista de Luigi Ferrajoli oferece chave teórica capaz de fundamentar a mobilidade urbana como direito fundamental e sustentar juridicamente a tarifa zero no transporte coletivo? Trata-se, como visto, de uma pergunta que recusa o conforto disciplinar das fronteiras estanques, convoca, simultaneamente, a teoria constitucional, o direito urbanístico, a sociologia urbana crítica e a economia política da cidade.

A travessia teórica empreendida procurou demonstrar que a resposta a essa pergunta não pode ser construída no registro pragmático da "viabilidade financeira" vocabulário que, embora hegemônico no debate público, opera como dispositivo retórico de desconstitucionalização dos direitos sociais, mas exige reposicionamento dogmático no horizonte das categorias do garantismo.

A primeira seção buscou reconstruir o constitucionalismo garantista como teoria do direito e da democracia constitucional. Demonstrou-se que a distinção ferrajoliana entre vigência e validade desestabiliza a presunção de legitimidade automática das normas formalmente válidas, sujeitando-as a um juízo material de conformidade com o conteúdo substantivo da Constituição; que a democracia, longe de reduzir-se a procedimento majoritário, comporta uma dimensão substancial cujo núcleo é constituído por direitos fundamentais subtraídos à disponibilidade das maiorias políticas contingentes; e que a esfera do indecidível articulada nos polos do indecidível que sim e do indecidível que não fornece o

critério normativo segundo o qual determinados bens jurídicos, por sua centralidade antropológica, devem ser garantidos a todos e não podem ser suprimidos por nenhum.

A categoria das garantias primárias, distinta das garantias secundárias jurisdicionais, revelou-se ferramenta analítica decisiva para diagnosticar lacunas estruturais de inefetividade e para reorientar o debate sobre direitos sociais do plano da litigiosidade individual para o da institucionalidade pública positiva.

A segunda seção transpôs essas categorias para o campo da mobilidade urbana brasileira. Examinou-se o regime jurídico inaugurado pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, pelo Estatuto da Cidade e pela elevação do transporte ao rol dos direitos sociais do art. 6º da Constituição pela EC nº 90/2015. A análise revelou um quadro paradoxal, a um plano vigência sofisticado e principiologicamente robusto contrapõe-se um plano de validade rarefeito, em que tarifas regressivas, fragmentação federativa, dependência concessionária privada e jornadas médias de 11,6 horas semanais em deslocamentos (atestam o que Ferrajoli (2011a) designa por lacuna primária espaço de inefetividade estrutural que apenas a edificação de instituições de garantia positiva pode preencher. O direito ao transporte, juridicamente proclamado, permanece materialmente confiscado para os 37 milhões de brasileiros em situação de imobilidade estrutural (IPEA, 2023).

A terceira seção dedicou-se à tarifa zero como técnica de concretização do garantismo positivo. Reconstruiu-se sua genealogia institucional desde a proposta seminal de Lúcio Gregori na gestão Erundina (1989-1992), passando pela inflexão das Jornadas de Junho de 2013, até a atual configuração de 148 experiências municipais consolidadas (MTZB, 2024), com destaque analítico para os casos de Maricá/RJ, Caucaia/CE e Vargem Grande Paulista/SP. Demonstrou-se que a desoneração tarifária integral, longe de constituir benesse assistencial ou populismo redistributivo, opera juridicamente como garantia primária do direito ao transporte equivalente funcional, no campo da mobilidade, daquilo que o SUS representa para a saúde e a educação pública gratuita representa para a educação. O horizonte institucional do Sistema Único de Mobilidade (SUM), com financiamento tripartite, cooperação federativa metropolitana e Contrato de Performance Modal substituindo a equação tarifária, apresenta-se como arquitetura adequada para a transição do regime atual ao regime garantista pleno.

Diante desses resultados parciais, a hipótese de trabalho confirma-se. O constitucionalismo garantista ferrajoliano oferece, sim, chave teórica capaz de fundamentar a mobilidade urbana como direito fundamental social e de sustentar juridicamente a tarifa zero como instrumento de redistribuição espacial da cidadania. O debate desloca-se, assim, do plano da viabilidade financeira onde se exaure em rituais de contabilidade para o plano dos vínculos substanciais que a Constituição de 1988 impõe aos poderes públicos.

A tarifa zero, nessa chave, é tradução institucional concreta do direito à cidade lefebvreano direito de habitar, de participar e, antes de tudo, de *chegar*. Encerra-se, portanto, com uma convicção e uma inquietação. A convicção é a de que o direito brasileiro dispõe, na arquitetura constitucional inaugurada em 1988 e densificada pela EC nº 90/2015, dos instrumentos normativos suficientes para fundar a mobilidade urbana como garantia primária efetiva e a tarifa zero como sua técnica privilegiada de concretização. A inquietação, por sua vez, é a de que o caminho entre a vigência e a validade entre o texto e a rua permanece largo, e exige, mais do que doutrina, vontade política, organização social e imaginação institucional. Devolver ao cidadão suas vinte e quatro horas é, em última análise, devolver-lhe a cidade. E devolver-lhe a cidade é, no horizonte garantista que aqui se procurou desenhar, cumprir, enfim, a promessa que a Constituição lhe fez.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. Direito à cidade sustentável na nova ordem jurídico-urbanística brasileira. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Os "novos" direitos no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrópole. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

DE TRÓI, M. **A Tarifa Zero é uma proposta concreta: entrevista com Lúcio Gregori**. Journal of Sustainable Urban Mobility, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 139–146, 2023. DOI: 10.53613/josum.2023.v3.011. Disponível em: <https://josum.emnuvens.com.br/josum/article/view/30>. Acesso em: 10 maio. 2026.

EDUARDO FACCHINI; DOMINGUES FACCHINI, Mariana; LÍDIA REBELLO PINHO DIAS SCOTON, Maria; MARIO DIAS, Eduardo. A CRISE DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO NO BRASIL: FINANCIAMENTO, GOVERNANÇA E O SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE (SUM). *South American Development Society Journal*, [S. l.], v. 12, n. 34, p. 01, 2026. DOI: 10.24325/issn.2446-5763.v12i34p01-13. Disponível em: <https://sadsj.org/index.php/revista/article/view/819>. Acesso em: 10 maio. 2026.

FERNANDES, Edésio. **O direito à moradia adequada**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão**: teoria do garantismo penal. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011a.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris**: teoria del diritto e della democrazia. Roma; Bari: Laterza, 2011b.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GREGORI, Lúcio. **Tarifa zero**: a cidade sem catracas. 2. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. Manual de metodologia da pesquisa no direito. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. 367 p. ISBN 9788502208155.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013.

PINO, Giorgio. **Jueces, legalidad e interpretación**. Lima: Palestra Editores, 2024. ISBN 978-612-325-525-1. Disponível em: <https://digital.casalini.it/9786123255251>. Acesso em: 10 maio 2026.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.