

**CONGRESSO INTERDISCIPLINAR DO  
OBSERVATÓRIO DE PESQUISA,  
INOVAÇÃO E EXTENSÃO EM  
JUSTIÇA E TRANSIÇÃO  
ENERGÉTICA PARA A  
CONSOLIDAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
(UFMS)**

**REGULAÇÃO, RESPONSABILIDADE  
SOCIOAMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO**

---

C749

Congresso Interdisciplinar do Observatório de Pesquisa, Inovação e Extensão em Justiça e Transição Energética para a Consolidação do Desenvolvimento Sustentável [Recurso eletrônico on-line] organização Congresso Interdisciplinar do Observatório de Pesquisa, Inovação e Extensão em Justiça e Transição Energética para a Consolidação do Desenvolvimento Sustentável: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande/MS;

Coordenadores: Elisaide Trevisam e Maria Paula Zanchet de Camargo Padilha – Campo Grande: Mato Grosso, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-435-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Transição energética justa. 2. Inovação social. 3. Sustentabilidade. 4. Governança. I. Congresso Interdisciplinar do Observatório de Pesquisa, Inovação e Extensão em Justiça e Transição Energética para a Consolidação do Desenvolvimento Sustentável (1:2026 : Campo Grande/MS).

CDU: 34

---

**CONGRESSO INTERDISCIPLINAR DO OBSERVATÓRIO DE  
PESQUISA, INOVAÇÃO E EXTENSÃO EM JUSTIÇA E  
TRANSIÇÃO ENERGÉTICA PARA A CONSOLIDAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (UFMS)**

**REGULAÇÃO, RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E  
DESENVOLVIMENTO**

---

## **Apresentação**

Os presentes anais reúnem os trabalhos aprovados e apresentados no Congresso Interdisciplinar em Justiça e Transição Energética, espaço acadêmico-científico concebido para fomentar o diálogo qualificado, interdisciplinar e crítico acerca dos desafios contemporâneos relacionados à transição energética, à justiça climática e à promoção do desenvolvimento sustentável.

O evento consolidou-se como um ambiente de produção e circulação de conhecimento comprometido com a articulação entre Direito, políticas públicas, inovação tecnológica e inclusão social, reunindo pesquisadores, docentes, discentes e profissionais de diversas áreas. A proposta central foi promover reflexões aprofundadas sobre os impactos sociais, econômicos e ambientais da transição energética, com especial atenção à construção de caminhos justos, inclusivos e sustentáveis.

A organização dos trabalhos em Grupos de Trabalho (GTs) possibilitou o aprofundamento temático e o diálogo especializado, contemplando diferentes dimensões da temática central:

O GT 1 – Justiça Climática e Transição Energética Justa, coordenado pelas Profas. Dras. Ynes da Silva Félix e Valéria Furlan, concentrou-se na análise dos fundamentos teóricos e práticos da justiça climática, bem como nos desafios para a implementação de uma transição energética equitativa.

O GT 2 – Meio Ambiente, Mudanças Climáticas e Proteção dos Direitos Humanos, sob coordenação do Prof. Dr. Aldo Aranha de Castro, da Profa. Dra. Camila Amaro de Souza e do Prof. Dr. Antonio Conceição Paranhos Filho, promoveu debates acerca da intersecção entre proteção ambiental e garantia de direitos humanos em contextos de mudanças climáticas.

O GT 3 – Governança, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas de Energia, coordenado pelo Prof. Dr. César Augusto Silva da Silva e pela Profa. Dra. Elaine Dupas, abordou os

arranjos institucionais, regulatórios e políticos necessários para a efetivação de políticas públicas energéticas alinhadas aos direitos fundamentais.

Os GTs 4 – Inovação Social e Tecnologias Sustentáveis e GT 6 – Regulação, Responsabilidade Socioambiental e Desenvolvimento, ambos coordenados pela Profa. Dra. Lídia Maria Lopes Rodrigues Ribas e pelo Prof. Dr. Ari Rogério Ferra Júnior, reuniram trabalhos voltados, respectivamente, ao papel das inovações tecnológicas e sociais na promoção da sustentabilidade, bem como à análise dos instrumentos regulatórios e dos mecanismos de responsabilização necessários para um desenvolvimento alinhado aos princípios da justiça socioambiental.

O GT 5 – Justiça Socioambiental e Grupos Vulneráveis, coordenado pelas Profas. Dras. Maria Cristina Zainaghi e Vivian de Almeida Gregori Torres, voltou-se à análise das desigualdades socioambientais, com enfoque na proteção de grupos vulneráveis diante dos impactos da transição energética.

Os trabalhos aqui publicados refletem a diversidade de abordagens, a consistência teórica e o compromisso crítico dos autores com a construção de uma agenda acadêmica e institucional voltada à justiça energética e à sustentabilidade. Trata-se de uma produção que contribui não apenas para o avanço do conhecimento científico, mas também para o fortalecimento de políticas públicas e práticas sociais comprometidas com a equidade e a proteção dos direitos fundamentais.

Espera-se que estes trabalhos publicados constituam referência para futuras pesquisas, debates e formulações normativas, reafirmando o papel da academia na construção de respostas inovadoras e responsáveis frente aos desafios da transição energética contemporânea.

# **CIDADE SEM CATRACAS: A TARIFA ZERO NO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA CLIMÁTICA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

## **CITY WITHOUT TURNSTILES: ZERO FARES IN URBAN PUBLIC TRANSPORT AS AN INSTRUMENT FOR CLIMATE JUSTICE AND THE REALIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS.**

**Paulo Adaias Carvalho Afonso <sup>1</sup>**

### **Resumo**

O presente trabalho analisa a evolução jurídica e social do transporte coletivo urbano no Brasil, investigando sua transição de atividade privada para serviço público essencial e, contemporaneamente, um direito fundamental social de eficácia programática. O objetivo central é discutir a viabilidade jurídica e financeira dos programas de “tarifa zero” como instrumentos de efetivação desse direito, sob a ótica dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e dos critérios ESG (Environmental, Social and Governance). A metodologia adotada possui natureza qualitativa, com abordagem dedutiva e baseada em pesquisa bibliográfica e documental rigorosa. Conclui-se que o transporte funciona como um direito transversal, indispensável para o exercício da cidadania plena. A implementação da tarifa zero, embora desafie a gestão orçamentária tradicional, demonstra-se uma meta viável quando amparada por governança eficiente e modelos de financiamento extra tarifários, configurando-se como pilar indispensável para o desenvolvimento sustentável e a redução de desigualdades urbanas.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais, Transporte, Mobilidade urbana, Sustentabilidade, Políticas públicas

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This paper analyzes the legal and social evolution of urban public transportation in Brazil, investigating its transition from a private activity to an essential public service and, contemporarily, a fundamental social right with programmatic effectiveness. The central objective is to discuss the legal and financial viability of "zero fare" programs as instruments for realizing this right, from the perspective of the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda and the ESG (Environmental, Social and Governance) criteria. The methodology adopted is qualitative in nature, with a deductive approach and based on rigorous bibliographic and documentary research. It concludes that transportation functions as a cross-cutting right, indispensable for the exercise of full citizenship. The implementation of zero fares, although challenging traditional budgetary management, proves to be a viable goal when supported by efficient governance and extra-tariff financing models, configuring

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Nove de Julho (Uninove); Mestre em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professor da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: paulo.afonso@ucdb.br.

itself as an indispensable pillar for sustainable development and the reduction of urban inequalities.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Fundamental rights, Transportation, Urban mobility, Sustainability, Public policies

## 1. INTRODUÇÃO

A organização das cidades contemporâneas brasileiras enfrenta o desafio premente de conciliar o crescimento demográfico desordenado com a premente necessidade de transição energética e justiça social. Historicamente, a mobilidade urbana no Brasil foi pautada pelo estímulo sistemático ao transporte individual motorizado e à dependência de combustíveis fósseis, resultando em exclusão territorial e degradação ambiental. Este cenário impõe a necessidade de repensar o transporte coletivo não apenas como um serviço delegável, mas como um vetor de inclusão social e dignidade.

O problema de pesquisa que norteia este estudo formula-se na seguinte indagação: se o direito ao transporte, hodiernamente positivado como fundamental, possui na “tarifa zero” um mecanismo viável de concretização sem comprometer a sustentabilidade financeira de outros serviços públicos essenciais? A justificativa para tal investigação reside na urgência do cumprimento da Agenda 2030 e na constatação de que o uso de veículos individuais representa um óbice intransponível ao urbanismo sustentável.

Os objetivos deste trabalho consistem em: (i) compreender a evolução jurídica do transporte no ordenamento pátrio; (ii) identificar as interseções entre a mobilidade, os princípios ESG e o ODS 11; e (iii) apurar o potencial econômico e social da tarifa zero no fortalecimento da governança municipal.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Evolução Jurídica e o Embate com o Constitucionalismo Simbólico

A trajetória do transporte humano iniciou-se como necessidade básica de sobrevivência, evoluindo de deslocamentos rudimentares para a complexidade das rotas comerciais globais. Harari (2020) aponta que o domínio de tecnologias básicas permitiu ao *homo sapiens* a expansão territorial, prática que precede qualquer formalização jurídica. Com a Revolução Industrial, a tração animal deu lugar a motores a combustão, e o transporte coletivo emergiu como eixo estrutural da organização urbana, inicialmente operado sob uma lógica puramente privada e mercantilista.

No Brasil, a transição para o modelo de Estado Social e Democrático de Direito pós-1988 trouxe avanços, mas a mobilidade permaneceu em segundo plano até a promulgação da Lei nº 12.587 (2012), que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, consolidando o serviço como essencial. A Emenda Constitucional nº 90/2015 incluiu o transporte no rol de direitos sociais (art. 6º) da Constituição (1988), todavia a doutrina alerta para o risco do “constitucionalismo simbólico” (Costa, 2018), em que a positivação de direitos não se traduz

em realidade material. Prova disso é a fricção com o art. 7º, IV, da Constituição, que já prevê o transporte como item coberto pelo salário-mínimo, meta que, na prática, encontra severas dificuldades de concretização diante das sucessivas altas tarifárias que geram a exclusão das camadas mais pobres (Carvalho; Pereira, 2012).

## **2.2. ODS, ESG e a Crise da Democracia Representativa**

A gênese dos critérios ESG remonta a 2004, fruto de uma provocação de Kofi Annan no relatório “*Who Cares Wins*”, consolidando a ideia de que a sustentabilidade é rentável e necessária (Pereira, 2020). No transporte, o critério Ambiental (E) foca na descarbonização das frotas; o Social (S) na acessibilidade e equidade; e a Governança (G) na transparência contratual e fiscalização das concessionárias. Essa tríade dialoga diretamente com o ODS 11, especificamente na meta 11.2, que preconiza sistemas de transporte seguros e a preços acessíveis até 2030.

Contudo, a implementação dessas diretrizes esbarra no que Nalini (2018) denomina como a “falência da democracia representativa”, onde o *timing* dos governantes, restrito ao ciclo eleitoral, impede o planejamento de longo prazo exigido pela inovação social. A sustentabilidade social e econômica das cidades inteligentes demanda a superação dessa visão de curto prazo, focando na “endogeneidade” do processo de desenvolvimento, mobilizando forças produtivas latentes na cultura nacional e na massa popular para um engajamento civil real (Herrlein Jr., 2014).

## **3. METODOLOGIA**

A presente pesquisa possui natureza qualitativa e utiliza o raciocínio dedutivo. O estudo é predominantemente teórico e bibliográfico, fundamentado na análise de fontes legislativas, literatura acadêmica especializada em Direito Público e Urbanismo, além de dados empíricos e jornalísticos sobre experiências nacionais e internacionais de gratuidade. A abordagem parte do geral (evolução histórica e normativa) para o particular (casos de tarifa zero) para deduzir sua viabilidade sistêmica.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A análise das experiências de gratuidade total demonstra que o modelo superou a barreira da utopia, tornando-se uma estratégia de gestão pública mensurável:

- **Tallinn (Estônia):** Desde 2013, a capital estoniana registrou um incremento significativo nas viagens por transporte público e caminhadas, reduzindo drasticamente a dependência de veículos particulares (Cats; Susilo; Reimal, 2017).

- **Belgrado (Sérvia):** Em 1º de janeiro de 2025, tornou-se a primeira metrópole global com mais de 1 milhão de habitantes a implementar a tarifa zero total, servindo de paradigma para grandes centros urbanos.

- **Brasil (Maricá/RJ e Caucaia/CE):** Maricá operacionaliza seu sistema via empresa pública, garantindo controle direto. Em Caucaia, a implementação aumentou em 25% o faturamento do comércio e serviços locais; este fenômeno gerou um incremento direto na arrecadação tributária municipal, criando um ciclo virtuoso em que o “gasto” com o subsídio retorna aos cofres públicos via tributação do consumo aquecido (Blank *et al.*, 2024).

No plano jurídico-financeiro, a resistência à tarifa zero baseia-se na escassez de recursos. Entretanto, como assevera Tavares (2024), é uma falácia acreditar que direitos de primeira dimensão (liberdade, propriedade) são “gratuitos”, pois demandam bilionários aportes para a manutenção do Poder Judiciário e de cartórios. Todo direito fundamental pressupõe escolhas orçamentárias. A viabilidade da tarifa zero reside na adoção de fontes alternativas, como a “taxa de mobilidade social” e “subsídios cruzados” (Bacellar Filho; Hachem; Gussoli, 2020), rompendo com a visão imposta pela indústria automobilística e do petróleo, que Maricato (2011) identifica como o principal bloqueio político ao desenvolvimento urbano justo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transporte coletivo urbano não é uma quimera, mas uma meta programática vinculante. Sua natureza transversal o torna o "pedágio" necessário para o acesso à saúde, ao lazer e ao trabalho. A pesquisa demonstra que a tarifa zero é juridicamente viável e socialmente urgente, funcionando como ferramenta de governança eficaz quando alinhada aos critérios ESG e aos ODS da Agenda 2030.

Conclui-se que o sucesso do modelo depende da superação do viés ideológico que prioriza o individualismo motorizado. A gratuidade, amparada por uma engenharia financeira que recupere recursos via incremento na arrecadação tributária (como visto em Caucaia), é o caminho para cidades resilientes e democráticas. A transição energética justa exige que a mobilidade seja tratada como direito humano fundamental e não como mercadoria sujeita às flutuações de mercado.

## REFERÊNCIAS

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder; GUSSOLI, Felipe Klein. Tarifa zero e passe livre no transporte coletivo urbano: possibilidade jurídica de instituição de taxa de mobilidade social para o custeio do serviço. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de

Janeiro (RJ), v. 11, n. 2, p. 661–683, 2020. DOI: [10.12957/rdc.2019.45726](https://doi.org/10.12957/rdc.2019.45726). Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/45726>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BLANK, Cynthia *et al.* Tarifa zero no transporte público: experiências, desafios e possibilidades. **Revista NTUrbano**, Brasília (DF), n. 72, p. 61–66, 2024. Disponível em: <https://www.ntu.org.br/novo/ckfinder/userfiles/files/MobilidadeColetiva72.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2025.

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

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

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de; PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. Efeitos da variação da tarifa e da renda da população sobre a demanda de transporte público coletivo urbano no Brasil. **Transportes**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 31–40, 2012. DOI: [10.4237/transportes.v20i1.464](https://doi.org/10.4237/transportes.v20i1.464). Disponível em: <http://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/464>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CATS, Oded; SUSILO, Yusak O.; REIMAL, Triin. The prospects of fare-free public transport: evidence from Tallinn. **Transportation**, [s. l.], v. 44, n. 5, p. 1083–1104, 2017. DOI: [10.1007/s11116-016-9695-5](https://doi.org/10.1007/s11116-016-9695-5). Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s11116-016-9695-5>. Acesso em: 23 jun. 2025.

COSTA, Ruan Carlos Pereira. **A emenda constitucional 90/2015: o direito fundamental social ao transporte público coletivo sob uma perspectiva simbólica**. 2018. 149 f. Mestrado em Direito - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2018. DOI: [10.14393/ufu.di.2018.905](https://doi.org/10.14393/ufu.di.2018.905). Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/21225>. Acesso em: 19 jun. 2025.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. Tradução: Jorio Dauster. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HERRLEIN JR, Ronaldo. A construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no Século XXI. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila (Editor); PIRES, Roberto Rocha Coelho (Editor) (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 83-109. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 21 jun. 2025.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

NALINI, José Renato. Pragmatismo e Universidade: Aliança viável?. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre (RS), v. 45, n. 145, p. 97–116, 2018. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/938>. Acesso em: 25 jun. 2025.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. New York, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 21 jun. 2025.

PEREIRA, Carlo. O ESG é uma preocupação que está tirando seu sono? Calma, nada mudou. **Exame**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://exame.com/colunistas/carlo-pereira/esg-o-que-e-como-adotar-e-qual-e-a-relacao-com-a-sustentabilidade/>. Acesso em: 21 jun. 2025.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Alternativas Jurídicas para o Custeio do Transporte Coletivo Urbano: Uma crítica constitucional e sócio-fiscal ao regime de tarifas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro (RJ), v. 16, n. 1, p. 25–51, 2024. DOI: [10.12957/rdc.2023.67805](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.67805). Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/67805>. Acesso em: 20 jun. 2025.