



OS MARCOS JURÍDICOS DO TRANSPORTE COLETIVO URBANO DE PASSAGEIROS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

João Carlos Medeiros Rodrigues Júnior¹

Reginaldo de Souza Vieira²

Resumo: O presente estudo objetivou analisar a forma como as Constituições brasileiras abordaram o tema transporte, fazendo-se, ainda, uma breve contextualização com as legislações infraconstitucionais que vigoraram quando da vigência de cada uma delas, dando-se especial destaque para o direito fundamental ao transporte que foi recentemente incluído no rol de direitos sociais do artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 por meio da Emenda Constitucional 90, de 15 de setembro de 2015. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa com o emprego do método dedutivo, por intermédio de uma abordagem qualitativa, feita por meio da análise de conteúdo de dados secundários. A estratégia de pesquisa empregada foi a bibliográfica e legal. Concluiu-se que o tema transporte foi tratado apenas superficialmente nas constituições que antecederam a atual e esta, por seu turno, alçou o transporte à condição de direito proporcionando o surgimento de diversas legislações que estabeleceram a ampliação do acesso ao transporte, especialmente o público, por parcelas da população que anteriormente não possuíam nenhum tipo de proteção legal neste sentido, tal como os idosos, os portadores de deficiência física e os estudantes.

Palavras-chave: Transporte coletivo urbano de passageiros; políticas públicas; políticas sociais; direitos fundamentais.

Abstract: The present study aimed to analyze the way in which the Brazilian Constitutions approached the subject of transportation, also making a brief

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade do Extremo Sul Catarinense – PPGDS/UNESC. Professor e Coordenador do Curso de Graduação em Direito da UNESC. Pesquisador do NUPED/UNESC. Procurador Jurídico da FUCRI/UNESC. Criciúma – Santa Catarina – Brasil. jcm@unesc.net.

² Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor Permanente do PPGDS e do PPGD da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Coordenador Adjunto do PPGD/UNESC. Pesquisador e Líder do NUPED/UNESC e do LADSSC/UNESC. Criciúma – Santa Catarina – Brasil. prof.reginaldovieira@gmail.com.

contextualization with the infraconstitutional legislations that were in force when each of them was in force, with a special emphasis on the fundamental right to transport which was recently included in the list of social rights of article 6 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 through Constitutional Amendment 90, dated September 15, 2015. For that, a research was developed using the deductive method, by means of a qualitative approach, made through analysis of secondary data content. The research strategy employed was bibliographic and legal. It was concluded that the theme transport was only superficially treated in the constitutions that preceded the current one and this one, in turn, elevated the transport to the condition of law, providing the emergence of several legislations that established the extension of the access to the transport, especially the public, by portions of the population that previously did not have any legal protection in this regard, such as the elderly, the physically disabled, and the students.

Keywords: Urban collective transport of passengers; public policy; social politics; fundamental rights.

INTRODUÇÃO

Tendo em vista o objeto central do presente trabalho, é imprescindível que se discorra a respeito do tratamento conferido ao transporte pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 para fins da correta compreensão da temática ora em tela. O estudo que se propõe decorre da nova condição de direito social fundamental conferindo novo “status” ao transporte, fato este que justifica uma análise mais detalhada deste direito em seu aspecto histórico, jurídico e social para fins de possibilitar reflexões relativamente ao tema.

Entretanto, antes de se chegar à análise do tema central da presente pesquisa na atual Constituição e no arcabouço jurídico dela decorrente, faz-se indispensável a compreensão do tratamento conferido à temática ao longo do tempo, mais especificamente pelas 06 (seis) Constituições que a precederam para que seja possível traçar um comparativo entre elas e procurar compreender ao final, quais as inovações ou retrocessos trazidos ao ordenamento jurídico pátrio pela Constituição de 1988.

Para tanto, inicialmente, analisar-se-á o tratamento dispensado ao transporte nas Constituições nacionais que precederam a de 1988 para, após, apresentar a situação atual do transporte, tanto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto na legislação infraconstitucional dela decorrente.

Desenvolveu-se uma pesquisa com o emprego do método dedutivo, por intermédio de uma abordagem qualitativa, feita por meio da análise de conteúdo de dados secundários. A estratégia de pesquisa empregada foi a bibliográfica e legal.

2. A constitucionalização do direito ao transporte no Brasil: uma análise das Constituições brasileiras que precederam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Desde a proclamação da sua independência do Brasil já teve sete constituições, quais sejam: Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824; Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 28 de fevereiro de 1891; Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934; Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937; Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946; Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967; e a atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (SENADO FEDERAL, 2017a; STF, 2017).

A primeira Constituição Brasileira, ainda sob o manto do Império, a Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824, nada trouxe em seu texto com relação ao transporte, entretanto, no período de sua vigência, houve a normatização da construção de obras públicas com vistas a instituição, mesmo que embrionária, de infraestrutura para os transportes no país (BRASIL, 2017c).

A primeira lei de que se tem notícia a tratar dos transportes foi a Lei de 29 de agosto de 1828 que definiu regras para a construção de obras capazes de proporcionar o transporte em rios, canais, estradas, pontes, calçadas e aquedutos. Para fins de estimular os empreendedores privados a investirem na construção de obras públicas, era garantido o direito de explorar as obras por tempo determinado por meio da cobrança de taxas dos usuários (BRASIL, 2017a).

A navegação fluvial no Rio Doce e seus afluentes foi impulsionada pelo Decreto nº 24 de 17 de setembro de 1835 por meio do qual o Governo concedeu à Companhia do Rio Doce, com exclusividade, a navegação por um período de 40 anos (BRASIL, 2017d).

O transporte ferroviário ganhou atenção quando o Governo autorizou a construção de uma estrada de ferro entre o Rio de Janeiro e Minas Gerais e entre o Rio Grande do Sul e a Bahia por meio do Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835 que permitiu a concessão às empresas privadas e o direito de explorar o empreendimento por 40 anos (BRASIL, 2017e).

Ainda sob a vigência da Constituição Política do Império do Brasil de 1824, por meio do Decreto nº 1.067, de 28 de julho de 1860, foi criada a Secretaria de Estado de dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas que se constituiu na origem do atual Ministério dos Transportes (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2017). Dentre as competências da secretaria destacavam-se as obras, as estradas de ferro e de rodagem e a navegação fluvial (GABLER, 2017).

A segunda Constituição brasileira, a de 1891, foi mais além da sua antecessora e no parágrafo 1º do artigo 11 vedou aos Estados e à União a instituição de impostos sobre produtos em trânsito e também sobre os veículos que os transportarem, no mais não avançou além disso e nem conceituou ou disciplinou o transporte (BRASIL, 2017f).

O Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, além de ter sua nomenclatura modificada para Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, foi reformulado por meio da lei nº 23, de 30 de outubro de 1891. Dentre suas competências, destacam-se aquelas que se relacionam com o transporte como a navegação dos mares e rios que fossem da competência do governo federal, a administração e custeio das vias férreas pertencentes à União, e as obras públicas dos portos (ARQUIVO NACIONAL, 2017). Em 1906 o Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas foi denominado de Ministério da Viação e Obras Públicas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017b).

Diferente das constituições anteriores, a de 1934, que vigorou por apenas três anos, abordou o tema transporte de maneira muito mais abrangente. Sob o aspecto tributário houve a vedação, no inciso IX do artigo 17, de instituir impostos que

onerassem ou perturbassem a livre circulação de bens e pessoas, bem como os veículos que os transportassem (artigo 17, inciso IX) (BRASIL, 2017g).

O parágrafo 3º do artigo 23 inovou na composição da Câmara dos Deputados ao fazer figurar a organização profissional dos transportes dentre as organizações profissionais que integrariam a casa legislativa (BRASIL, 2017g). Além disso, no artigo 166, criou uma limitação para a operação de estabelecimentos de transporte na faixa de fronteira, que, para tanto, deveriam buscar autorização do Conselho Superior da Segurança Nacional (artigo 166, parágrafo 1º) (BRASIL, 2017g).

Por outro lado, mesmo tendo avançado em comparação com as constituições anteriores, por conta de sua curta permanência, não houveram avanços significativos na área do transporte enquanto permaneceu em vigor.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937 teve vida mais longa que a sua antecessora já que vigorou por nove anos, porém, da mesma forma, tratando o transporte timidamente, dando atenção especialmente para questões voltadas para competência legislativas (art. 16, inciso X) e aspectos tributários (art. 25). Houve uma pequena inovação por conta do disposto nos artigos 57 e 61 que, ao dispor acerca da composição e competências do Conselho da Economia Nacional definiu os transportes como uma das seções do conselho (BRASIL, 2017h).

No período de vigência da Constituição de 1937 a cidade de São Paulo já sofria com problemas de congestionamento e qualidade no transporte coletivo de passageiros, o que levou à autorização da criação, no âmbito municipal, da Companhia Municipal de Transportes Coletivos – CMTC que teve como finalidade a melhora no transporte coletivo local (SÃO PAULO, 2017a). A CMTC foi efetivamente criada em 1946 por intermédio do Decreto-Lei Municipal nº 365 de 10 de outubro de 1946 (SÃO PAULO, 2017b).

Significando um retrocesso em comparação com as constituições de 1934 e 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 dedicou um único artigo ao transporte (art. 155) que tratou da navegação de cabotagem na costa brasileira, restringindo-o aos navios nacionais e permitindo, apenas excepcionalmente, que fosse realizada por embarcações estrangeiras (BRASIL, 2017i).

A despeito do distanciamento da Constituição do transporte, as maiores cidades do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo, já formatavam o transporte coletivo

tal como ele se apresentaria nas décadas seguintes e até os dias atuais. Foi com a instalação da fábrica da Mercedes-Benz no Brasil que teve início a utilização dos ônibus movidos à diesel no transporte coletivo, em 1950 São Paulo já possuía 50 ônibus à diesel em sua frota, operando 174 linhas (NTU, 1997).

A Constituição de 1967 abordou cinco temas relacionados ao transporte: i) exploração do serviço, que foi reservada à União nos casos elencados na alínea “d”, inciso XV do artigo 8º; ii) vedação aos entes federados em estabelecer limitações de tráfego por meio de tributos (artigo 20, inciso II); iii) competência da União em decretar impostos sobre os serviços de transporte (artigo 22, inciso VII); iv) competência do Conselho de Segurança Nacional de dar assentimento prévio para a abertura das vias de transporte nas áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional (artigo 91, inciso II, alínea “a”); e v) navegação de cabotagem (artigo 165), exatamente da mesma forma como foi regulamentada na Constituição de 1946 (BRASIL, 2017j).

Durante a vigência desta constituição houve a mudança de nomenclatura do Ministério de Viação e Obras Públicas que passou a se denominar Ministério dos Transportes, demonstrando uma preocupação, ainda que incipiente, com a temática (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2017).

Houve significativa alteração no texto da Constituição de 1967 pela Emenda Constitucional nº 01 de 1969, porém com relação ao transporte, a única alteração provocada por dita emenda se deu no inciso II do artigo 20 em que houve a supressão da vedação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de estabelecerem limitações ao tráfego, no território nacional, de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais (BRASIL, 2017p).

Durante o governo militar ocorreu o processo de urbanização do país e a migração da classe média do transporte público para o individual por meio de automóvel. Foi nesta época que o sistema de bondes foi desativado nos grandes centros e se intensificou o uso do ônibus movido à diesel, movimento que se observa até hoje. O metrô passou a operar no país na década de 1970 com a construção da primeira linha na cidade de São Paulo (VASCONCELLOS, 2000).

Conforme demonstrado, as constituições nacionais que precederam a atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de maneira geral,

abordaram o transporte sob o viés meramente tributário, ou das competências legislativas dos entes federados, ou ainda, da navegação de cabotagem.

As Constituições brasileiras que antecederam a CRFB de 1988, de um modo geral, conferiram tratamento diferenciado ao transporte, ora abordando-o apenas sob o aspecto meramente tributário, ora tratando tão-somente de questões atinentes às competências dos entes federados em legislar sobre o tema ou, ainda, regulando a navegação de cabotagem ou as concessões dos serviços correspondentes. A Constituição de 1934 foi um pouco além disso tratando da inclusão da organização profissional dos transportes na composição da Câmara dos Deputados e criando limitações na operação de empresas de transporte na faixa de fronteira. A única inovação trazida pela Constituição de 1937 foi na composição e nas competências do Conselho da Economia Nacional. Por fim, a Constituição de 1967 acrescentou ao que já existia anteriormente apenas a competência do Conselho de Segurança Nacional de dar assentimento prévio para a abertura das vias de transporte nas áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional.

3. O transporte na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Nenhumas das seis Constituições brasileiras que precederam a atual deram a importância e a atenção ao transporte da forma como foi feito em 1988. Em seu texto originário a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 abordou o tema nos seguintes dispositivos: i) estabeleceu que o salário mínimo, direito dos trabalhadores urbanos e rurais, deve atender as necessidades básicas tanto do trabalhador quanto da sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (artigo 7º, inciso IV); ii) definiu como sendo competência da União a exploração direta ou indireta dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território e os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (artigo 21, inciso XII, alíneas “d” e “e”); iii) estabeleceu a competência da União para instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, inciso XX); iv) estabeleceu princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (artigo 21, inciso XXI); v) dotou os municípios de

competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, o serviço de transporte coletivo de passageiros (artigo 30, inciso V); vi) instituiu competência residual aos Estados para a prestação dos serviços de transporte que não são de competência nem da União nem dos Municípios (artigo 25, parágrafo 1º) (BRASIL, 2017k).

Sob a perspectiva tributária a Constituição conferiu competência aos Estados e ao Distrito Federal para instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (art. 155, inciso II) (BRASIL, 2017k).

O artigo 177 definiu como sendo monopólio da União o transporte marítimo do petróleo bruto, de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem. Já o artigo 178 impõe que a ordenação do transporte internacional observe o princípio da reciprocidade (BRASIL, 2017k).

No artigo 187 o legislador constituinte originário passou a exigir a participação do setor de produção no planejamento da política agrícola, o que envolveu o setor de transportes, além dos próprios trabalhadores rurais e dos setores de comercialização e de armazenamento (BRASIL, 2017k).

Ao relacionar as garantias que deverão ser prestadas pelo Estado por meio de programas suplementares para fins de efetivar o direito à educação básica, o inciso VII do artigo 208 elencou o transporte juntamente com o material didático, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2017k).

Os artigos 227 e 244 da CRFB de 1988 tratam sobre a criação, por intermédio de lei, de normas de construção e de adaptação dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação e adaptação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 2017k).

Por fim, o parágrafo 2º do artigo 230 da Constituição Federal de 1988 garantiu a gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos (BRASIL, 2017k).

Como visto, a atual Constituição abordou o tema transporte sob vários vieses e com uma contundência que ainda não se havia visto nas suas predecessoras, garantindo uma série de avanços no setor. O pioneirismo da Constituição de 1988 proporcionou o surgimento de uma gama de outras leis e dispositivos que

apareceram para ampliar a atuação do Estado nesta área, como também garantir a efetividade de direitos antes inexistentes.

A Lei Federal nº 8.899 de 29 de junho de 1994, denominada “Lei do Passe Livre”, regulamentada pelo Decreto nº 3.691 de 19 de dezembro de 2000, concedeu o direito à gratuidade às pessoas comprovadamente carentes e portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual de passageiros (BRASIL, 2017r).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, lei federal nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, da mesma forma que o disposto no artigo 208 supracitado, também impõe ao Estado o ônus de garantir transporte aos estudantes da educação básica dos 04 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade (artigo 4º, inciso VIII). Nos artigos 10º e 11, a LDB transfere, respectivamente, para os Estados-Membros e para os Municípios o dever de assumir o transporte dos estudantes de suas redes de ensino (BRASIL, 2017o).

No que concerne à inclusão no transporte público dos idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência e pessoas acompanhadas por crianças de colo, a Lei Federal nº 10.048 de 08 de novembro de 2000 impôs aos prestadores do serviço de transporte coletivo, sejam públicos ou privados, que reservem assentos devidamente identificados para estas pessoas e que os veículos produzidos a partir de novembro de 2001 sejam planejados de forma a facilitar o acesso de pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 2017t).

A política urbana, tratada nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e regulamentada pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), apresenta importantes avanços em termos de transporte urbano de passageiros. A lei em questão estabeleceu no inciso I do artigo 2º o transporte como sendo um direito relacionado à concretização do direito à cidade sustentável juntamente com os direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Há também, no mesmo artigo (inciso V) a previsão de que o transporte e os demais serviços públicos devam ser adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, inclusive com relação às questões de acessibilidade (artigo 3º, inciso IV) (BRASIL, 2017m).

O Estatuto do Idoso, Lei Federal nº 10.741 de 01 de outubro de 2003, prevê em seu artigo 39 a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos, além da reserva de 10% dos assentos para os idosos. No artigo 40, regulamentado pelo Decreto nº 5.934 de 18 de outubro de 2006, que trata do transporte coletivo interestadual, foi garantido ao idoso com renda igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos a reserva de duas vagas gratuitas por veículo e o desconto de 50% (cinquenta por cento) no valor das passagens que excederem as vagas gratuitas (BRASIL, 2017q). A política de atenção ao idoso no transporte ainda garante a reserva de 5% (cinco por cento) das vagas nos estacionamentos públicos e privados (artigo 41 do Estatuto do Idoso) e a garantia de prioridade e segurança nos procedimentos de embarque e desembarque nos veículos do sistema de transporte coletivo (artigo 42) (BRASIL, 2017q).

Em consonância com o disposto no artigo 18 da CRFB de 1988, em 16 de junho de 2004 passou a vigorar a Lei nº 10.880 que instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, que tem como objetivo oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2017b)

Com a entrada em vigor da Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, os Estados-membros passaram a contar com um importante instrumento regulamentador para a promoção da gestão compartilhada do transporte coletivo de passageiros nas regiões metropolitanas localizadas em seus territórios (BRASIL, 2018).

Em abril de 2012 entrou em vigor a Lei Federal nº 12.587 de 03 de janeiro do mesmo ano com vistas a regulamentar os artigos 21, inciso XX e 182 da Constituição Federal que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (artigo 6º) tendo entre elas a priorização dos serviços de transporte público coletivo de passageiros em detrimento do transporte individual feito por meio de automóvel ou motocicleta e a integração entre os diversos modais e serviços de transporte urbano (BRASIL, 2017n).

Visando garantir o direito ao território e à mobilidade, a Lei nº 12.852 de 05 de agosto de 2013 que instituiu o Estatuto da Juventude, garantiu às pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos o direito ao território e à mobilidade por meio da reserva de vagas em veículos de transporte coletivo aos de baixa renda, acessibilidade aos portadores de deficiência e descontos nas passagens (BRASIL, 2017u).

A Política Nacional de Promoção da Saúde – PNPS, redefinida por meio da Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014 do Ministério da Saúde, estabelece como um dos seus objetivos favorecer a mobilidade humana e a acessibilidade e o desenvolvimento seguro, saudável e sustentável (artigo, 7º, inciso III) com vistas a garantia da equidade na promoção da saúde (artigo, 4º, inciso I) (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2017).

Mais recentemente, a Lei Federal nº 13.146 de 06 de julho de 2015 garantiu o direito ao transporte e à mobilidade às pessoas com deficiência por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso; adequação dos veículos de transporte coletivo e individual com vistas à acessibilidade; garantia de vagas em estacionamentos abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo e em vias públicas (BRASIL, 2017s).

Conforme demonstrado, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que tratou do tema transporte de uma forma que não se encontrava em nenhuma das Constituições anteriores, surgiu a oportunidade do aparecimento de uma gama de direitos relacionados ao transporte e a ele correlatos, com vistas, especialmente, à inclusão e mobilidade das pessoas.

Mas foi apenas com o pioneirismo da promulgação da Emenda Constitucional nº 90/2015 que o transporte passou, pela primeira vez, à condição de direito social fundamental, demonstrando a importância que vem se dando à temática pois foi merecedora de grandes avanços desde 1988 e ainda continua avançando à medida que progridem as necessidades e os interesses da coletividade (BRASIL, 2017l).

Os direitos fundamentais encontram-se relacionados no Título II, intitulado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” da Constituição de República Federativa do Brasil de 1988, devidamente divididos em cinco capítulos, organizados em categorias: Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; Capítulo II –

Dos Direitos Sociais; Capítulo III – Da Nacionalidade; Capítulo IV – Dos Direitos Políticos e Capítulo V – Dos Partidos Políticos (BRASIL, 2017k).

A inclusão na CRFB de 1988 do direito ao transporte no rol de direitos sociais fundamentais teve origem na Proposta de Emenda Constitucional nº 90 de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina de Sousa, que na época estava filiada ao PSB – Partido Socialista Brasileiro. Na justificativa da proposta o transporte figura como um condutor de desenvolvimento e se relaciona com a mobilidade das pessoas, com a oferta e o acesso aos bens e serviços, além de ser um importante mediador entre a produção e o consumo de bens e serviços. Ademais, coloca o transporte público como cumpridor de uma função social vital ao passo que o acesso a este serviço é determinante à emancipação social e ao bem-estar da parcela da sociedade que não dispõe de meios próprios de locomoção (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017a).

Segundo veiculado pelo Senado Federal, a promulgação da Emenda Constitucional nº 90 sofreu influência dos movimentos sociais de junho de 2013 que pleiteavam melhorias no transporte coletivo urbano e mitigação nos valores das tarifas (SENADO FEDERAL, 2017b).

A inclusão do transporte na enumeração dos direitos sociais fundamentais do artigo 6º da CRFB de 1988, tal como ocorre com a educação e a saúde por exemplo, passa a acarretar para o Estado o dever de prestar tal serviço com a garantia a todos de acesso aos modais de transporte público como corolário do exercício pleno da cidadania (COSTA; RITT, 2008).

Um dos elementos motivadores da novel alteração do texto constitucional foi o entendimento de que o transporte não é um fim em si mesmo, mas um meio de acesso aos demais serviços, comodidades e necessidades das pessoas. A utilização do transporte como intermediário para o acesso aos serviços públicos, trabalho e lazer fazem deste novo direito social fundamental uma importante ferramenta de inclusão social (CRUZ e DAVID, 2017, p. 3-4).

Da mesma forma, Cidade e Leão Júnior (2017, p. 468) afirmam que o direito ao transporte se trata de um “direito meio” tendo em vista que é imprescindível para que o cidadão tenha acesso a outros direitos da mesma forma fundamentais, tornando-se, portanto, correta a inserção do mesmo no rol de direitos sociais fundamentais do artigo 6º da CRFB de 1988.

Para a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos – NTU, a inclusão do transporte na lista de direitos sociais fundamentais vai garantir um maior volume de investimentos no setor, a implementação de políticas públicas para o transporte, a criação de novos mecanismos de financiamento do serviço, a realização de obras de infraestrutura, além da criação de fundos nacionais que viabilizem o desenvolvimento do transporte (NTU, 2015).

Contudo, importante destacar que é inócua a previsão constitucional de garantir ao transporte uma condição de direito social fundamental desacompanhado da adoção de políticas públicas capazes de promover a sua concretização por meio do atendimento pleno das necessidades dos indivíduos no que tange a esta seara. Em suma, o mero reconhecimento do direito pela CRFB de 1988 não tem o poder de lhe garantir eficácia por si só.

Nesse sentido, indaga-se: A quem interessa a precariedade dos direitos fundamentais, especialmente do transporte? Quem se beneficia com a superlotação dos veículos, insuficiência de horários e linhas, sucateamento da frota e a insegurança? A precarização do transporte coletivo de passageiros e a conseqüente migração das pessoas para o transporte individual pode trazer importantes benefícios econômicos para toda a cadeia produtiva da indústria automobilística, incluindo-se aí os distribuidores de combustíveis, peças de reposição e óleos lubrificantes.

Imperativo, portanto, definir-se quais os titulares dos direitos sociais, particularmente do direito ao transporte. A análise do artigo 6º da CRFB de 1988 torna a tarefa mais fácil quando se trata da assistência aos desamparados ou à proteção à maternidade e à infância muito embora não haja uma definição no texto constitucional explicando quem é o desamparado ou quando a maternidade deve ser protegida ou, ainda, em que idade termina a infância. Porém, nestes casos, o legislador constitucional deixou claro quem são os titulares do direito respectivo. Entretanto, com relação aos demais direitos sociais relacionados no artigo 6º não há a indicação dos seus titulares, neste caso, o melhor entendimento é que são titulares, todos aqueles que necessitam de prestações relacionadas à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança e à previdência social (DIMOULIS; MARTINS, 2010).

4. Conclusão

Pelo exposto, o direito ao transporte surgiu no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que serviu de vetor para o surgimento de uma série de outras normas garantidoras de direitos voltados a salvaguardar os interesses de grupos predeterminados de indivíduos tais como: idosos, jovens, estudantes, deficientes físicos, gestantes e lactantes. Porém, foi com o advento da Emenda Constitucional nº 90/2015 que o direito ao transporte ganhou força de direito social fundamental e, portanto, com caráter universal, passando a merecer uma atenção mais específica do Estado com a formulação e implementação de políticas públicas para a sua concretização.

Vale ressaltar, a novel previsão constitucional não é capaz, de per si, de fazer com que os serviços de transporte públicos alcancem um novo patamar no Brasil, carecendo, portanto, o direito ao transporte, para sua efetivação, de uma maior mobilização da sociedade e dos agentes públicos para que seja colocada na agenda política do país a detecção das necessidades nesta área para a posterior formulação e implementação de políticas públicas.

5. Referências

ARQUIVO NACIONAL. **Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas.**

Disponível em: <<http://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/ministerio-da-industria-viacao-e-obras-publicas-brasil-1891-1909>>. Acesso em: 21 de abril de 2017.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Dos transportes, portos e aviação civil.**

Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/ministerios/copy18_of_ciencia-e-tecnologia>. Acesso em: 21 de abril de 2017.

BRASIL. **Lei de 28 de Agosto de 1828.** Estabelece regras para a construção das obras publicas, que tiverem por objecto a navegação de rios, abertura de canaes, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aqueductos. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38195-29-agosto-1828-566164-publicacaooriginal-89803-pl.html>. Acesso em 26.03.2017a.

_____. **Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei

nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm>. Acesso em 27 de janeiro de 2017b.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 08 de abril de 2017c.

_____. **Decreto nº 24 de 17 de setembro de 1835.** Autorisa o Governo a conceder privilegio exclusivo por tempo de 10 annos á Companhia denominada do -Rio Doce- ou a outra Companhia na falta desta, para navegar por meio de barcos de vapor, ou outros superiores, não só aquelle rio e seus confluentes, como também directamente entre o mesmo rio e as Capitaes do Imperio e da Bahia, mediante condições. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-24-17-setembro-1835-562387-publicacaooriginal-86394-pl.html>>. Acesso em 08 de abril de 2017d.

_____. **Decreto nº 101 de 31 de outubro de 1835.** Autorisa o Governo a conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Imperio para as de Minas Geraes, Rio Grande do Sul, e Bahia, o privilegio exclusivo por espaço de 40 annos para o uso de carros para transporte de generos e passageiros, sob as condições que se estabelecem. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-101-31-outubro-1835-562803-publicacaooriginal-86906-pl.html>>. Acesso em 08 de abril de 2017e.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 08 de abril de 2017f.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 08 de abril de 2017g.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 08 de abril de 2017h.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2017i.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2017j.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2017k.

_____. **Emenda Constitucional nº 90 de 15 de setembro de 2015.** Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm> Acesso em: 09 de abril de 2017l.

_____. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 14 de abril de 2017m.

_____. **Lei nº 12.587 de 03 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/l12587.htm>. Acesso em 14 de abril de 2017n.

_____. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 17 de abril de 2017o.

_____. **Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 21 de abril de 2017p.

_____. **Lei nº 10.741 de 01 de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2017q.

_____. **Lei nº 8.899 de 29 de junho de 1994.** Concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8899.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2017r.

_____. **Lei nº 13.146 de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em 22 de abril de 2017s.

_____. **Lei nº 10.048 de 08 de novembro de 2000.** Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10048.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2017t.

_____. **Lei nº 12.852 de 05 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2017u.

_____. **Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição nº 90/2011. Disponível em

:<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2E11F72CD7A2C83A546DD0491FE0841B.proposicoesWebExterno1?codteor=925887&filename=PEC+90/2011>. Acesso em: 05 de março de 2017a.

_____. **Decreto nº 1.606 de 29 de Dezembro de 1906.** Crea uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministerio dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1606-29-dezembro-1906-582057-publicacaooriginal-104760-pl.html>>. Acesso em: 21 de abril de 2017b.

CIDADE, Roberto Berttoni e LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa. **O direito ao transporte como direito fundamental social. Direito urbanístico, cidade e alteridade** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF. Coords: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão. Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/929a805v/1dFXWpiSVOzHMWCb.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2017.

COSTA, Marli Marlene da; RITT, Caroline Fockink. Educação como um direito fundamental e social. In: GORCZEVSKI, Clovis; REIS, Jorge Renato dos. **Direitos fundamentais sociais como paradigmas de uma sociedade fraterna**: constitucionalismo contemporâneo. Santa Cruz do Sul, RS: IPR, 2008.

CRUZ, Renata Leite da Silva e DAVID, Thomaz Delgado De. A inserção do direito ao transporte no rol dos direitos sociais a partir da emenda constitucional nº 90/2015: uma abordagem acerca da mobilidade urbana de pessoas e a concretização de direitos fundamentais. IN: **IX MOSTRA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E EXTENSÃO COMUNITÁRIA. Anais.** Passo Fundo: IMED, 2015. Disponível em: <<http://soac.imed.edu.br/index.php/mic/ixmic/paper/viewFile/73/17>>. Acesso em: 22 de abril de 2017.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GABLER, Louise. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império (1860-1891)**.

Disponível em:

<http://www.arquivonacional.gov.br/images/pdf/A_Secretaria_de_Estado_dos_Neg%C3%B3cios_da_Agricultura_Com%C3%A9rcio_e_Obras_P%C3%ABlicas_e_a_moderniza%C3%A7%C3%A3o_do_Imp%C3%A9rio.pdf>. Acesso em: 21 de abril de 2017.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 2.446, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2014.

Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Disponível em:

<http://www.saude.ba.gov.br/portalcib/images/arquivos/Portarias/2014/11_novembro/PT_GM_N_2446_11.11.2014.pdf>. Acesso em: 16 de abril de 2017.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Evolução cronológica do Ministério dos**

Transportes. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/137-evolucao-cronologica-do-ministerio-dos-transportes.html>>. Acesso em: 21 de abril de 2017.

NTU. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos. **Revista**

NTUrbano. Número 17. Set/Out. 2015. Disponível em:

<<http://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub635814515605206535.pdf>>
Acesso em: 11 de março de 2017.

_____. **100 Anos do Transporte Urbano no Brasil**. Brasília: NTU, 1997.

SÃO PAULO. **Decreto-Lei nº Estadual nº 15.958 de 14 de agosto de 1946**. Dispõe sobre concessão do serviço de transporte coletivo de passageiros. Disponível em:

<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei/1946/decreto.lei-15958-14.08.1946.html>> Acesso em 08 de abril de 2017a.

_____. **Decreto-Lei Municipal nº 365 de 10 de outubro de 1946**. Estabelece medidas complementares às determinadas pelo Decreto Lei Estadual nº 15.958 de 14 de agosto de 1946, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretoslei/DLEI0365-1946.pdf>>
Acesso em 08 de abril de 2017b.

SENADO FEDERAL. **Uma breve história das Constituições do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituicoes.htm>> Acesso em: 05 de março de 2017a.

_____. **Garantido na Constituição, transporte é caminho para os demais direitos**. Disponível em:

<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/09/22/garantido-na-constituicao-transporte-e-caminho-para-os-demais-direitos>>. Acesso em: 09 de abril de 2017b.

STF. Supremo Tribunal Federal. **As Constituições do Brasil**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=97174>>. Acesso em 16 de abril de 2017.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e proposta**. 3.ed São Paulo: Annablume, 2000.