

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**CLAUDIO RIBEIRO HUGUET**

**O DIREITO COMO LIMITE E COMO POSSIBILIDADE NO DESENVOLVIMENTO  
DAS VIAS NAVEGÁVEIS INTERIORES BRASILEIRAS**

**Brasília**  
**Dezembro 2014**  
**Claudio Ribeiro Huguet**

**O DIREITO COMO LIMITE E COMO POSSIBILIDADE NO DESENVOLVIMENTO  
DAS VIAS NAVEGÁVEIS INTERIORES BRASILEIRAS**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília (UnB), como  
requisito à obtenção do título de Bacharel  
em Direito.

Orientador: Profa. Carina Costa de Oliveira

**Brasília**  
**Dezembro 2014**

Claudio Ribeiro Huguet

O Direito como Limite e como Possibilidade no Desenvolvimento das Vias  
Navegáveis Interiores Brasileiras

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília (UnB), como  
requisito à obtenção do título de Bacharel  
em Direito  
Brasília – DF (09.12.2014)

---

Profa. Dra. Carina Costa de Oliveira

---

Profa. Dra. Gabriela Garcia Batista Lima

---

Prof. Mestre Adriano Drummond Cançado  
Trindade

Dedico este trabalho ao Dr. Benjamin Gallotti Beserra, um incansável lutador pelo desenvolvimento das Vias Navegáveis Interiores Brasileiras e ao Dr. Antônio Henrique Furtado Portugal (*in memoriam*), Diretor Hidroviário do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, inspiração ao Benjamin Gallotti na vocação hidroviária.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha esposa, Vivianne, pela paciência, dedicação e resignação, extremamente necessárias.

A meus filhos, Lucca e Franco, pela compreensão quanto ao tempo dispendido nestes estudos.

A minha orientadora, professora Carina Costa de Oliveira, pelas ideias, confiança e organização ao longo desse rápido, porém dinâmico e produtivo encontro.

Aos demais membros da Banca Examinadora e Professores desta Casa, pelo interesse e tempo dedicado ao tema e ao desenvolvimento de novas ideias, representados na pessoa da Dra. Gabriela Lima que manteve instigantes debates ao longo do percurso, oferecendo generosamente diversas ideias que contribuíram ao desenvolvimento do trabalho.

A meus pais pelo apoio, mesmo à distância e demais amigos e colegas, pelo apoio em cada momento.

## RESUMO

O artigo aborda a dificuldade de manutenção e desenvolvimento das vias navegáveis interiores brasileiras e analisando como o direito em diversas formas de manifestação tem contribuído para essa situação, como na excessiva judicialização, omissão legislativa, redundando no subaproveitamento das mesmas e inviabilizando uma necessária revolução logística no país. Prospecta, por outro lado, como o direito pode ser usado como promotor do desenvolvimento das vias navegáveis interiores, apresentando desejáveis mudanças na administração pública, com a adoção de concessões negociais baseadas em parcerias público-privadas, além da proposta de que tal desenvolvimento seja visto em uma perspectiva ampliada, na qual passará de “vilão ambiental” para uma situação em que seus desenvolvedores seriam credores de pagamentos por serviços ambientais.

**Palavras-chave:** Vias navegáveis interiores; radicalismo ambiental; judicialização; modal ambientalmente correto; pagamentos por serviços ambientais.

## ABSTRACT

This paper addresses the difficulties on maintaining and developing Brazilian inland waterways, showing how Law in its different forms has contributed to this situation, that appears in intense and excessive judicialization, legislative omission, resulting in underutilization of this transportation model which makes it necessary revolution on Brazilian transportation matrix and logistics impossible. The paper studies, on the other hand, how Law can be used as an actual promoter of the development of inland waterways, showing the possibility of important changes in public administration, with commercial delegations based on public-private partnerships. It is also proposed that this development should be evaluated in an amplified context in which it won't be seen any more as an environmental villain, but as a such a good environmental choice that the developers of the transportation modal should be held as candidate of receiving payment for environmental services.

**Key words:** Inland waterways; excessive judicialisation; transportation modal environmentally correct, payment for environmental services.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	01
<b>1 O DIREITO COMO LIMITE AO DESENVOLVIMENTO DAS VIAS NAVEGÁVEIS INTERIORES.....</b>	<b>08</b>
<b>1.1.0 RADICALISMO AMBIENTAL.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1.2 APLICAÇÃO INADEQUADA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1.3 LICENCIAMENTO DE HIDROVIA INTEIRA .....</b>	<b>13</b>
<b>1.1.4 IBAMA APLICA MULTA MESMO APÓS CONCORDAR COM A INTERVENÇÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>1.2 O RADICALISMO DOS PEDIDOS JUDICIAIS EM DEFESA DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS.....</b>	<b>24</b>
<b>1.2.1 A A VEDAÇÃO JUDICIAL À REALIZAÇÃO DOS ESTUDOS PRÉVIOS .....</b>	<b>25</b>
<b>1.2.2 ÁREAS INDÍGENAS: NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL.....</b>	<b>29</b>
<b>1.3 OS LIMITES NA GESTÃO DO USO MÚLTIPLO DAS ÁGUAS .....</b>	<b>32</b>
<b>1.4 CAOS E ANTICLÍMAX TAMBÉM NO PLANEJAMENTO: O PNLT.....</b>	<b>36</b>
<b>2 O DIREITO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO DAS VIAS NAVEGÁVEIS INTERIORES .....</b>	<b>40</b>
<b>2.1 INSTRUMENTOS CLÁSSICOS PARA A INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO NO ESTADO REGULADOR.....</b>	<b>43</b>
<b>2.1.1 NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL .....</b>	<b>44</b>
<b>2.1.2 NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NEGOCIAL.....</b>	<b>49</b>
<b>2.2 VIRADA NA COMPREENSÃO DO IMPACTO DA VNIS NO MEIO AMBIENTE: O SEU FOMENTO PELO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS .....</b>	<b>52</b>
<b>2.2.1 BREVE DESCRIÇÃO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS.....</b>	<b>52</b>
<b>2.2.2 AS PARTICULARIDADES DAS INTERVENÇÕES NAS VNIS, OS CAMINHOS PARA SOLUÇÃO E AS SUAS VANTAGENS .....</b>	<b>55</b>
<b>2.2.3 A SOLUÇÃO DE UM PRIVADO PARA AS ETERNAS BRIGAS – A FIBRIA .....</b>	<b>61</b>
<b>2.2.4 RESUMO DE ALGUNS NÚMEROS SOBRE A VANTAGEM AMBIENTAL DAS HIDROVIAS.....</b>	<b>65</b>
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS .....	70

## INTRODUÇÃO

O desenvolvimento sustentável e consistente das vias navegáveis interiores mais comumente chamadas por hidrovias tem sido alvo há décadas de todo tipo de ataques, obstaculizações e ineficiências no âmbito das três dimensões da República – judiciário, legislativo e executivo. Observa-se que o direito tem falhado e mesmo contribuído para o atraso em tal desenvolvimento. A seguir traremos as principais definições necessárias ao desenvolvimento do problema, cuja delimitação será feita a seguir.

Há uma série de explicações para o atraso no desenvolvimento hidroviário brasileiro, sejam os determinantes históricos, econômicos e institucionais<sup>1</sup>, como falta de conhecimento sobre o modal, além de confusão institucional<sup>2</sup>, ou a do Tribunal de Contas da União - TCU, que enfatiza também a grande confusão institucional, além da precariedade da execução e fiscalização das intervenções necessárias a esse desenvolvimento<sup>3</sup>.

O que se observa é que o direito poderia contribuir para a garantia do desenvolvimento sustentável, consistente e contínuo das nossas vias navegáveis interiores, mas, o que temos hoje, de um modo geral, é um cenário em que os principais sistemas hidroviários brasileiros têm o seu desenvolvimento *sob judice*, impugnado por liminares sentenças ou acórdãos, uma administração confusa de tal desenvolvimento e um poder legislativo inerte e vagaroso, omitindo-se em dar suas necessárias contribuições ou respostas, mesmo que negativas.

Neste estudo o foco se dará somente nas vias navegáveis interiores federais, que de acordo com o artigo 21, inciso XII, alínea da Constituição Brasileira são de competência exclusiva da união: “... os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território.”

Inicialmente devemos definir o que são as vias navegáveis interiores e qual é de fato a sua utilização para transporte hidroviário hoje. Segundo dados da

---

1 Cf. discussão mais aprofundada sobre essa escolha em “HISTÓRIA E ATUALIDADE DAS VIAS NAVEGÁVEIS NO BRASIL: Porque o país não pode continuar desperdiçando essa vocação natural” 1 In Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 11, São Paulo, Ed. IOB.

2 IPEA. 2014. Hidrovias no Brasil: Perspectiva Histórica, Custos e Institucionalidade.

3 Como diagnosticado no Acórdão n. 351/2006 – TCU – Plenário, por exemplo.



Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ do segundo trimestre de 2012, atualmente são efetivamente navegadas comercialmente 20.956km<sup>4</sup> de um total de mais de 60.000km potencialmente navegáveis comercialmente.

Na dimensão do executivo tal imprecisão se repete, percebendo-se falta de padronização, persistindo, por exemplo, entre os técnicos e os planos do setor, dualidade no uso ora do termo hidrovias, ora vias navegáveis para se referirem aos trechos fluviais navegáveis brasileiros. Entendemos que o termo hidrovias na acepção do seu uso mais comum na Europa onde se refere a canais em grande parte, em oposição ao outro termo – via navegável. Nesta, a navegabilidade é, em grande parte, oferecida pela própria natureza, demandando apenas de intervenções pontuais e manutenção, além de sinalização e balizamento, necessidades comuns a ambos os tipos para viabilizar-se a navegação comercial.<sup>5</sup>

Nesse sentido temos os exemplos das nações desenvolvidas que, ao longo do século XIX, criavam seus sistemas de transportes fazendo proezas como duplicar suas linhas férreas que já não eram incipientes em períodos até menores que 20 anos, como o Império Austríaco e a Bélgica<sup>6</sup>. Não obstante viverem em pleno surto do ferro e das estradas de ferro, não descuidaram de suas hidrovias.

E nesse caso o termo correto é hidrovia, pois foram em grande parte vias navegáveis artificiais adquiridas através da intervenção humana intensiva em investimento<sup>7</sup>.

---

4 Segundo Informativo da Superintendência de Navegação Interior da Antaq, disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/EstatisticaNavInterior/InformativoSNI3trim2012.pdf>.

<sup>5</sup> por outro lado, alguns magistrados têm definido diferentemente, como o magistrado que primeiro atuou na Ação Civil Pública 9850105275/PR, distribuída em 17.02.1998, em que o Ministério Público Estadual do Paraná e o Federal, em litisconsórcio ativo, impugnam o desenvolvimento da Hidrovia Paraná – Tietê. Tal magistrado baseou sua definição de hidrovia no trecho da Lei 9.537/1997 que trata da segurança do tráfego aquaviário, definindo navegação interior como a que é realizada em "hidrovias interiores, assim considerados rios, lagos, canais, lagoas, baías, angras, enseadas e áreas marítimas consideradas abrigadas". Entendeu assim que, por definição legal, seria possível concluir que um simples curso d'água, no interior do continente, quando navegável, pode ser caracterizado como hidrovia. Nada mais incorreto, pois houve falta de melhor técnica legislativa na redação de tal lei e que o termo hidrovias foi usado na supracitada lei em seu sentido lato, com o significado de vias aquáticas apenas sem a necessária precisão que a melhor técnica legislativa impõe.

<sup>6</sup> HOBBSAWN, E. 1977.1. A Era das Revoluções. Pp 273.

<sup>7</sup> . Relata um dos maiores historiadores do século que concomitantemente a Grã-Bretanha adquiria o seu sistema de canais, e a França construía 2.000 milhas deles entre 1800 e 1847. No mesmo período os Estados Unidos estavam abrindo rotas fluviais ou fluvio-lacustres tão importantes como as do Lago Eire, do Chesapeake e Ohio. Com todos esses investimentos, o a tonelagem mercante transportada no Mundo ocidental por via hidroviária mais do que duplicou em menos de 50 anos - entre 1800 e o início da década de 1840. Paralelamente os navios a vapor passaram a unir a Grã-Bretanha à França (1822), não deixando de navegar também as grandes extensões do Danúbio.

Adota-se no presente trabalho as seguintes definições sobre as vias navegáveis interiores<sup>8</sup>: uma vez reconhecidas por ato declaratório do poder público, trechos das vias navegáveis interiores passam a ser chamados como hidrovias, não obstante a ausência de exata correspondência técnica, ainda mais com a demora ou mesmo inexistência das intervenções necessárias.

O termo mais adequado será vias navegáveis interiores. Nesse sentido, ao discutirem-se ideias propostas no seminário realizado pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Acre - CREA-AC, sobre a construção de hidrovias para o Estado, propõe-se claras distinções entre hidrovias e vias navegáveis interiores<sup>9</sup>, em convergência com as ideias de Costa (2004).

Convém também esclarecer a diferença e separação entre navegação e navegabilidade. A navegação é livre e assegurada pelo próprio direito pétreo constitucionalmente assegurado de ir e vir. A navegação comercial precisa ser autorizada. Já a navegabilidade, que é o tema do presente trabalho é que está intimamente ligada ao desenvolvimento das vias navegáveis interiores, sendo que esse desenvolvimento significa terem cada vez maior segurança da navegação, maior navegabilidade, percursos navegáveis maiores, e profundidades mínimas cada vez maiores, de modo a assegurar que embarcações maiores e comboios maiores possam navegar com segurança. Tal desenvolvimento está ligado também ao não retrocesso das condições de navegabilidade, por isso a importância do Programa de Manutenção de Hidrovias da União, auditado pelo TCU, conforme se verá adiante, pois não manter significa ver diminuída a capacidade, a confiabilidade e a segurança da navegabilidade e

---

<sup>8</sup> Uma referência consistente nesse sentido é encontrada em Luiz Sergio Oliveira Costa, para quem a via navegável é definida simplesmente por essa sua característica principal de navegabilidade por embarcações de qualquer natureza, ou seja, tanto comerciais, como não comerciais, dependendo do calado que suporte. Já a hidrovia não apenas tem que ter essa aptidão intrínseca de permitir a navegação comercial, como também terá que ser assim declarada por ato do poder público. Nesse sentido a hidrovia seria um verdadeiro eixo de transporte comercial requerendo todo tipo de infraestrutura que permitirá que realize a sua vocação, como portos, estaleiros, balizamento, frota de rebocadores, empurradores e barças, havendo a necessidade na maior parte delas de dragagens de manutenção ou de aprofundamento, eventuais derrocamentos, enrocamentos, contenção de margens, etc. (COSTA, 2004), como será melhor visto no segundo capítulo deste trabalho.

<sup>9</sup> Em Eliezé Batista Bulhões de Carvalho e Claudio Huguet. 2014. O Potencial da Rede Hidroviária Acriana para Integração Regional Acre – Amazonas e a Característica Complementar entre os Modais Rodoviário e Aquaviário no Acre. Para Eliezé Batista, convergindo com as ideias do vice-almirante Oliveira Costa, as vias navegáveis são os rios que devem conter os elementos mínimos destinados à segurança como balizamento e cartas náuticas. Já as hidrovias necessitariam em tese de mais profundas intervenções de engenharia, podendo chegar a necessitar da construção de eclusas ou de canais, sendo praticamente a regra em hidrovias com maior fluxo o controle e operação de tráfego.

da navegação nas vias navegáveis, com formação de bancos de areia, diminuição da profundidade por acúmulo de material oriundo de assoreamento, etc.

A definição sobre o que é direito sempre traz desafios e muitos autores se lançaram nessa empreitada arriscada de definir o que seria o direito<sup>10</sup>. Para nós, na presente empreitada o direito é o mundo das normas jurídicas positivas em vigor, a atividade legiferante, ou seja a própria produção das normas, desde emendas a constituições, até as de menor hierarquia como a multicitada Resolução nº 237/97 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. O direito é a norma em seu sentido abstrato e a norma quando aplicada à situação real, ou não. Ou seja, interessa ver quando o direito é de fato aplicado aos fatos do dia a dia, o que, conforme veremos, pode ocorrer com excesso, bem como quando o direito existe, mas não é aplicado, o que a sociologia jurídica tem chamado de falta de eficácia, ou seja, a lei existe, mas acaba não conseguindo ver seus efeitos no mundo concreto, o que tem sido popularmente chamado de norma que se torna “letra morta”.

Igualmente nos interessa aqui o direito como instrumento para realização do programa da Administração Pública, que muitas vezes reflete, ou deveria refletir os anseios republicanos do povo representado pelos congressistas. Veremos que nesse aspecto também o direito tem falhado em garantir a realização programática, digamos assim do que foi acordado que seria feito.

Será o direito aplicado, pois, com o qual se trabalhará no presente estudo. Inserido na vida real, no orçamento, e dentro de um sistema jurídico, de um ordenamento jurídico. E o problema central abordado no presente trabalho será como o direito tem funcionado como desarticulador das possibilidades do desenvolvimento das VNIs em um primeiro momento, que representa a situação vivida hoje e há décadas em um primeiro momento. E em um segundo momento, após definir o que seriam de fato as intervenções visando manter ou aumentar a navegabilidade, projetar as possibilidades em que o direito mesmo possa contribuir para uma completa reversão desse cenário.

Percebe-se assim uma série de falhas do direito em sua capacidade de assegurar o desenvolvimento sustentável, contínuo, consistente e confiável das VNIs brasileiras. O direito poderia contribuir para uma mínima articulação, no estado da arte, obtenção de sinergia institucional na persecução e concretização desse objetivo. No

---

<sup>10</sup> Dentre eles, Carlos Ari Sunfeld em sua pequena grande obra, *Os Fundamentos do Direito Público*, onde recorre a uma conversa imaginária entre luminares do direito para tentar responder ao desafio.

entanto o que tem ocorrido é um grande desencontro em todos os campos: no judiciário, no legislativo e no executivo. Apenas exemplificativamente temos no judiciário o problema das ações<sup>11</sup> com duração de quase duas décadas impedindo as intervenções necessárias ao longo do trâmite, no legislativo a incapacidade em aprovar as projetos de lei autorizando intervenções com reflexos em territórios indígenas, bem como a demora para a aprovação do projeto de lei<sup>12</sup> o que obriga a construção concomitante de eclusa com barragem, no executivo o CONIT<sup>13</sup> (O Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte) que não se reúne, mesmo com previsão de no mínimo uma reunião semestral a confusão institucional que não é resolvida nem com a cobrança do controle externo realizado pelo TCU desde 2003<sup>14</sup>.

Para tentar circunscrever rapidamente o que temos em mente quando mencionamos o direito como limite e como possibilidade para o desenvolvimento das VNIs E é nesse sentido, por fim, que será abordado o desenvolvimento das VNIs no Brasil, pelo direito em diversas dimensões: através da análise de casos concretos em processos judiciais, ou seja, no direito interpretado pelo judiciário, através dos limites no seu *locus* de produção, o Congresso Nacional, no direito como conformador da própria organização administrativa que perfaz o contexto institucional em que ocorre, ou deveria ocorrer, tal desenvolvimento; na atuação dos órgãos de controle sobre os problemas encontrados em tal desenvolvimento, analisando-se, inclusive, mesmo que de modo preliminar, a sua eficácia, e, por fim, as novas criações surgidas dentro do campo do direito, como as parcerias público-privadas, a concessão patrocinada e o pagamento por serviços ambientais vistos como possíveis ferramentas jurídicas a serem usadas ao tema em debate.

---

<sup>11</sup>BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. Apelação nº 1997.36.00.003107-4/MT Sexta Turma.

[TRF - Primeira Região - Edição nr 177 de 12/09/2013 Pag. 222](http://www.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfpr&documento=4026657&DocComposto=&Sequencia=&hash=7d04adca00f257c3ef5e30b00ded64f0); BRASIL. Justiça Federal – Seção Judiciária do Paraná. Ação civil pública nº **5001163-66.2010.404.7004**. Umuarama. Sentença disponível em [http://www.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar\\_documento\\_gedpro.php?local=jfpr&documento=4026657&DocComposto=&Sequencia=&hash=7d04adca00f257c3ef5e30b00ded64f0](http://www.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=jfpr&documento=4026657&DocComposto=&Sequencia=&hash=7d04adca00f257c3ef5e30b00ded64f0), publicado no DE de 08.01.2010.

12 PL 3009/1997, disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18958>. Consulta realizada em 04.12.2014.

13 Conforme Decreto 6550/2008, que regula o CONIT estabelecido pela Lei 10.233/2001, em seu art. 8º: Art. 8º O CONIT reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses, e extraordinariamente sempre que convocado pelo Presidente. Outras normas relevantes para esse trabalho são Lei nº 7.347/1985, Lei nº 10.165/2000, da Lei nº 6.983/1981, Lei 9.433 de 1997, Lei nº 9.494/1997, Lei nº 8.437/92, Lei nºs 12.016/09, dentre outras.

14 Que será indicado adiante.

Não houve a pretensão, no presente estudo, de exaurir a jurisprudência, ou as intervenções do Tribunal de Contas da União, ou mesmo as particularidades administrativas. Tais menções e análises vistas a seguir, embora abarquem de fato boa parte do campo ora estudado, devem ser vistas como exemplificativas sem a proposta de tratar de todos os casos concretos existentes.

Não obstante, a relevância e utilidade da abordagem a essa temática são claros, no sentido desta poder contribuir para disparar trabalhos, questionamentos e ações futuras em direção à possibilidade de uma reinvenção do modo de se enxergar o desenvolvimento do transporte hidroviário de modo geral e no sentido de correção de rumos sobre o modo como tem sido tratado o modal até os dias de hoje.

O problema tratado nessa monografia circunscreve-se, pois, a um diagnóstico da situação do desenvolvimento das VNIs hoje, trazendo um preocupante quadro de atraso e paralisações, e o papel que o direito tem tido para colaborar com a criação desse preocupante cenário. Igualmente faz parte do problema, o que será abordado no capítulo 2, as diversas formas de se reinventar o uso do direito em relação ao desenvolvimento do modal, com a sugestão de diversas formas como isso poderia ocorrer e relato de alguns casos de sucesso importantes direta ou reflexamente para o tema.

Um dos pontos em que esses ataques e impugnações estão concentrados é no campo ambiental. Na segunda parte do trabalho propor-se-á uma releitura da contextualização desse desenvolvimento em um universo mais amplo chegando-se à possibilidade de uma nova leitura: que o desenvolvimento hidroviário sistêmico e consistente passe de vilão ambiental para alternativa logística merecedora de incentivos governamentais e credora de pagamentos por serviços ambientais, em última e mais ampliada análise. Esse trabalho está estruturado em duas partes, pois, e na primeira veremos as mais diversas situações em que o direito acaba sendo usado contra o desenvolvimento das vias navegáveis interiores, seja por uma judicialização excessiva e em grande parte descabida, seja pela aplicação equivocada do princípio da precaução, ou o deferimento de medidas absurdas como a proibição de aumento de fluxo em uma via navegável, ou a obrigação de licenciamento integral de 3.500km de via navegável. E, por outro lado, as falhas em garantir a aplicação da lei na garantia legal de vedação à interrupção da navegabilidade, por exemplo. No segundo capítulo será visto a possibilidade de reverter esse quadro usando-se o direito agora como alavanca do

desenvolvimento do modal, seja através de uma administração pública mais eficiente, pelo uso de delegações negociais em parcerias público privadas, criação de novos modelos, com a possibilidade de cobrança futura de pedágio. Será abordada também a possibilidade ou necessidade de uma virada na forma como o desenvolvimento hidroviário tem sido visto pela sociedade, mostrando que tem todas as credenciais para passar de vilão a um campeão ambiental, sendo credores, em tese, em última instância, os seus desenvolvedores, de pagamentos por serviços ambientais. Será também visto através do reconhecimento de esforços como o das empresas Fibria e Bunge na evolução na forma como tratam dos conflitos com vizinhos exemplos de como reinventar a relação com os antigos litigantes, bem como um exemplo de como o uso do modal hidroviário credencia a empresa a alto grau de sustentabilidade ambiental.

## **1 - O DIREITO COMO LIMITE AO DESENVOLVIMENTO DAS VIAS NAVEGÁVEIS INTERIORES**

O direito tem tido uma eficácia limitada na sua função de proteger dentro do espectro do uso múltiplo das águas, as iniciativas em favor da navegabilidade. E, no sentido oposto, tem sido bastante eficaz no seu uso para a criação de obstáculos ao desenvolvimento das VNIs, como se verifica na intensa judicialização para ampliar ou mesmo manter a navegabilidade nessas vias.

É dentro desse contexto, de um país que tem potenciais hidroviários entre os melhores do planeta e que não consegue realizar sua vocação navegadora interior, tendo um atraso centenário em tal desenvolvimento, que apresentaremos alguns elementos que, juntos, compõem esse quadro de paralisia ou mesmo retrocesso no desenvolvimento do modal.

Destaca-se, nesse sentido, o radicalismo contido em algumas demandas judiciais que vem se traduzindo em decisões com a mesma carga, sendo impeditivas ao desenvolvimento das VNIs, conformando um quadro em que existe dificuldade para a realização das tarefas mais simples e de pouco ou nenhum impacto, como a instalação de balizamento quando se trata de margens de rios atravessando áreas habitadas por povos indígenas.

Pode-se dizer que existe um núcleo duro no qual se baseia a maioria das alegações contra o desenvolvimento das VNIs, e ele é conformado por questões de natureza ambiental e as ligadas aos direitos dos povos indígenas. Em relação à primeira faceta desse núcleo, a ambiental, são pontos teóricos importantes para serem apresentados o que é um licenciamento ambiental e por outro lado, como se dá a autorização para intervenções que possam afetar áreas indígenas.

Legalmente o licenciamento ambiental está definido como “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”. Diversos autores definem como sendo ato complexo com diversas etapas e tendo

como objetivo final a obtenção das licenças, sejam elas a prévia, de instalação ou de operação<sup>15</sup>.

Em relação à outra faceta do núcleo duro impeditivo do desenvolvimento das VNIs, a solução parece vir sempre como se fosse a própria proibição em si, pois o atendimento do §3º do art. 231 da Constituição Federal para a atividade ora discutida não tem sido uma realidade. Pelo contrário, dois projetos de lei visando tal autorização tramitaram por mais de década sem chegarem a virar norma.

As atitudes “ambientais” chegam a extremos como a proibição de estudos prévios, encontrando guarida nas decisões judiciais, o que tem impedido, por exemplo, a instrução de pedidos de autorização ao Congresso Nacional para as intervenções em áreas indígenas criando-se uma retroalimentação entre os dois pontos de paralisação do desenvolvimento hidroviário<sup>16</sup>.

O próprio tempo de tramitação do processo sob liminar transforma-se em limite que o direito impõe ao tema em tela, bem como a má gestão do uso múltiplo das águas, que também serão analisados, assim como a grande confusão nas linhas gerais do planejamento, chegando a um anticlímax programático para a matriz de transportes brasileira.

Para a análise da problemática será abordado o radicalismo ambiental (1.1), a aplicação inadequada do princípio da precaução (1.1.2), a necessidade já suscitada em alguns momentos processuais de licenciamento de hidrovia inteira (1.1.3), alguns dos excessos do IBAMA, como a situação em que após formalizar a autorização para instalação de placas de balizamento fixas na margem aplicou multa, iniciando-se processo judicial para anulação da mesma (1.1.3.1); passando à outra faceta dos impedimentos será abordado o radicalismo dos pedidos em defesa dos direitos dos povos indígenas (1.2), passando-se ao problema do desequilíbrio atualmente existente no uso múltiplo das águas (1.3), fechando, por fim com a situação de caos e o relato do anticlímax vivido hoje diante da oficialização da desistência em modificar

---

<sup>15</sup> Para maiores informações, ver, por exemplo, Licenciamento ambiental e responsabilidade empresarial de Talden Queiroz Farias disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26881-26883-1-PB.pdf>.

<sup>16</sup> Uma questão importante foi abordada no agravo de instrumento nº 602.244 - MT (2004/0069892-8), já que trata de um dos pontos que será mais bem debatido no capítulo 2, que é o cabimento dos recursos processuais previstos na Lei 8.437/1992 contra liminares eventualmente concedidas. O ponto que se destaca agora é o embate entre o possível dano ambiental e o certo dano à economia e à segurança públicas, conforme prevê o art. 4º da referida Lei.



estruturalmente a matriz de transportes brasileira e a maior participação do modal hidroviário (1.4).

### **1.1 O RADICALISMO AMBIENTAL**

Aprofundando-nos no estudo do desenvolvimento das VNIs, pôde-se observar que, além dos determinantes históricos, econômicos e institucionais já mencionados, contribui como ponto nevrálgico para o retardamento e mesmo involução no desenvolvimento das VNIs o entendimento e posicionamento de grande parte dos operadores do direito e das instituições de proteção e gestão do meio ambiente, como IBAMA, MMA, ONGs, etc. Para adentrar o tema é relevante analisar a aplicação irrazoável do princípio da precaução; a inabilidade para lidar com as intervenções de engenharia e mesmo com as intervenções de menor impacto inerentes ao desenvolvimento das VNIs dentre outros elementos.

O radicalismo ambiental tem se constituído como limite ao desenvolvimento em geral e tem tido efeitos nocivos e duradouros no campo ora abordado. A busca pela proteção sem critérios tanto ponderados ou inseridos e relativizados dentro de contextos mais complexos é o que chamamos de radicalismo ambiental presente tanto dos órgãos públicos, como nos ministérios públicos, como em ONGs que os provocam - muitas vezes substituindo-os, embora de modo distorcido, na tarefa fiscalizatória. E tal radicalismo tem encontrando acolhida e concretização nas decisões conformando coisas julgadas que têm sua essência essa mesma distorção inicial cuja instrução probatória deficiente não foi possível neutralizar, com uma aplicação inadequada do princípio da precaução, agravada pelo frequente falta de capacidade técnica dos órgãos ambientais.

O problema do radicalismo ambiental tem sido uma das importantes ferramentas usadas no impedimento do desenvolvimento hidroviário. São pedidos de licenciamento descabidos e impossíveis, proteção excessiva e irrazoável das terras indígenas fazendo uma perigosa ponderação de valores em que a suposta agressão à soberania dos índios em sua terra (com a colocação de placas à margem das VNIs, por exemplo, como no Araguaia) parece vir antes da própria proteção à vida, já que tais placas são instrumentos de segurança da navegação que visam proteger, em última instância, a própria vida.

Um primeiro exemplo de radicalismo pode ser constatado nas decisões que determinaram, por exemplo, em um primeiro momento, a impossibilidade de aumento do fluxo na Hidrovia Tietê-Paraná em ação civil pública proposta contra o desenvolvimento da hidrovia, observando-se ainda outros pedidos e decisões impossíveis juridicamente, como o licenciamento de toda hidrovia dentre outros<sup>17</sup>.

### 1.1.2 – APLICAÇÃO INADEQUADA DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Outro ponto nevrálgico em se tratando de radicalismo ambiental refere-se à utilização por vezes equivocada de como seria a aplicação do licenciamento ambiental e a aplicação do princípio da precaução. Há casos concretos que o princípio da precaução, um dos principais quando se pensa em meio ambiente e direito ambiental, tem sido aplicado de forma irrazoável, desproporcional e impeditiva de uma ampliação e aprofundamento do debate e ações no campo das intervenções que visam ampliar ou manter a navegabilidade das vias aquáticas interiores. Verificou-se através de diversos estudos e auditorias<sup>18</sup> que muitas vezes os órgãos ambientais nem mesmo sabem o que deve ser, ou o que de fato é objeto de licenciamento, com duas consequências paralisantes ao desenvolvimento das vias em questão. A primeira delas é a demora excessiva para a conclusão do processo de licenciamento ambiental. E a segunda é a transmissão dessa confusão em relação ao licenciamento à instrução probatória pericial nos processos judiciais abertos contra a ampliação e manutenção da navegabilidade em diversas bacias hidrográficas brasileiras em grande parte devido à falta de um *background* técnico ou tecnológico robusto, consistente e confiável tanto no executivo como no judiciário.

Recorrendo a um exemplo extremo para fazermos uma analogia, é como se, pela aplicação do princípio da precaução à preservação da saúde humana, diante do desconhecimento dos efeitos que o uso prolongado de aparelhos celulares próximos aos ouvidos dos seres humanos, aliado à inexistência de métodos capazes de medir com precisão tais riscos, ficasse então suspenso o uso de celulares pelos humanos até que se conseguisse ter uma resposta mais consistente a esses pontos de obscuridade. Talvez possamos afirmar com certo grau de segurança que essa é a situação em que tem

---

<sup>17</sup> JFPR. Ação Civil Pública 9850105275/PR.

<sup>18</sup> Como, por exemplo, o Acórdão 351/2003-TCU-Plenário, que traz o resultado de realização de auditoria sobre o Programa de Manutenção de Hidrovias.

estado boa parte das mais importantes vias navegáveis interiores brasileiras: com o seu desenvolvimento paralisado pela aplicação desarrazoada do princípio da precaução.

O princípio da precaução foi alegado, por exemplo, no Acórdão do agravo regimental da decisão monocrática que negou seguimento a subida de recurso especial ao STJ<sup>19</sup>, em Mato Grosso, acerca do desenvolvimento da Hidrovia Paraná-Paraguai<sup>20</sup>. Como se pode ver foi evocado pelo Relator o princípio da precaução. Sabe-se que esse princípio, conforme acima exposto e conforme a Declaração Sobre Meio Ambiente firmada no Rio de Janeiro em 1992<sup>21</sup>. Vê-se que o Princípio 15, que apresenta o princípio da precaução pugna pela não omissão diante de fatos cujos danos não se pode prever. Afirma, pois, que algo tem que ser feito e não apenas a proibição de tudo aquilo sobre o que não se tem certeza dos efeitos. O que ocorreu no presente caso foi o uso do princípio da precaução para impedir o desenvolvimento da via navegável e para

---

<sup>19</sup> BRASIL. STJ, AG nº 602.244.

<sup>20</sup> Segue transcrição do Acórdão: STJ. AG nº 602.244, Relatora Ministra Denise Arruda. Decisão monocrática proferida em 17.11.2004:

DIREITO AMBIENTAL. HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ. ANÁLISE INTEGRADA. NECESSIDADE DO ESTUDO DO IMPACTO AMBIENTAL EM TODA EXTENSÃO DO RIO, E NÃO POR PARTES. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

1. O Projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná, envolvendo realização de obras de engenharia pesada, construção de novos portos e terminais, ampliação dos atuais, construção de estradas de acesso aos portos e terminais, retificações das curvas dos rios, ampliação dos raios de curvatura, remoção dos afloramentos rochosos, dragagens profundas ao longo de quase 3.500 km do sistema fluvial, construção de canais, a fim de possibilitar uma navegação comercial mais intensa, com o transporte de soja, minério de ferro, madeira etc, poderá causar grave dano à região pantaneira, com repercussões malélicas ao meio ambiente e à economia da região. E necessário, pois, que se faça um estudo desse choque ambiental em toda a extensão do Rio Paraguai até a foz do Rio Apa.

2. Aplicação do princípio que o intelectual chama de precaução, que foi elevado à categoria de regra do direito internacional ao ser incluído na Declaração do Rio, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio/92. 'Mais vale prevenir do que remediar', diz sabiamente o povo.

3. Os serviços rotineiros de manutenção, como, por exemplo, as dragagens que não exijam grandes obras de engenharia, devem continuar. A navegação atual, a navegação de comboios de chatas no Rio Paraguai, permanece da maneira como vem sendo feita há anos, obedecendo-se às normas baixadas pela Capitania Fluvial do Pantanal e às orientações do IBAMA.

4. Havendo, como há, ordem judicial no sentido de os atuais portos e terminais continuarem operando, o funcionamento dos mesmos não constitui crime, não podendo, assim, haver abertura de inquérito policial para apurar possível ocorrência de dano ambiental, tão só pelo funcionamento. O não atendimento da decisão judicial implica prática do crime de desobediência" (fls. 190).

21 No Princípio 15 da Declaração Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, firmada no Rio de Janeiro, em 1992, que reza o seguinte:

"De modo a proteger o meio ambiente, o Princípio da Precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental."

condicionar tal desenvolvimento a estudo impossível de ser realizado, o que, no fundo, apenas usando-se um jogo de palavras equivale a proibir.

Entende-se que o correto era não apenas fatiar os estudos nos pontos de intervenção para não se recair na descrição um tanto quando exagerada apresentada no item 1 do Acórdão transcrito e a aplicação do princípio da prevenção a cada uma das etapas. Nesse sentido o certo seria optar pelo “reaja e corrija” e a abordagem segmentada implícita no mesmo. Os itens que compõem os passos de aplicação do princípio da prevenção são: mapeamento e inventário, ordenamento territorial, licenciamento ambiental, fiscalização e monitoramento e auditoria periódica, conforme os princípios 14, 15, 17 e 18 da Carta de 1972, produzida na Conferência de Estocolmo e Princípios 4, 8, 11, 14 17, 18 e 19 da Carta de 1992 (produzida na Conferência do Rio de Janeiro).

Se fosse o caso de aplicação automática do princípio da precaução, de um modo um pouco obscurantista, como é que os países desenvolvidos teriam desenvolvido extensos e intensos sistemas de navegação interior?

### **1.1.3 LICENCIAMENTO DE HIDROVIA INTEIRA**

Outro limite identificado no direito ambiental é o licenciamento, que tem sido requerido sem a devida compreensão até mesmo sobre o que de fato deve ser objeto de licenciamento, chegando-se a decisões judiciais, sejam elas liminares, e, em menor medida em sentenças e acórdãos, que trazem em certa medida a obrigação de licenciar todo o sistema hidroviário, pedido da ordem do impossível. Será demonstrado nessa parte ao menos um caso em que isso ocorreu e a análise sobre como esses pedidos e sua validação judicial acabam ocorrendo.

Neste caso se juntaram as manifestações de instituições de dois poderes da República com resultado danoso ao desenvolvimento hidroviário, assinalando-se, incontavelmente, que não é apenas ser judicialmente sucumbente que causa o atraso: muitas vezes é o tempo de transcurso do processo judicial, com o desenvolvimento hidroviário obstaculizado por liminares e antecipações de tutela que são causa de dano irreparável.

Se o requerido obtém rapidamente uma resposta judicial, especialmente de mérito, na maior parte das vezes torna-se possível que se adéque ao que o judiciário julga legal e prosseguir. No entanto, se o requerido não obtém resposta

definitiva nenhuma de mérito, tendo apenas a informação de que não é possível prosseguir com as atividades, torna-se difícil manter a viabilidade, até mesmo, por vezes as condições de navegabilidade preexistentes à demanda judicial. Torna-se impossível buscar alternativas, assegurar a dotação orçamentária, dentre várias outras providências assecuratórias da possibilidade de manter investimentos, execução, interesse dos empreendedores privados, etc.

Veja-se, por exemplo, a já citada Ação Civil Pública<sup>22</sup>, em que o Ministério Público Estadual do Paraná e o Ministério Público Federal, em litisconsórcio ativo, impugnam o desenvolvimento da Hidrovia Paraná – Tietê em processo que vem se arrastando por uma década apenas na 1ª instância.

O que ocorreu e ainda está ocorrendo nesse processo é que os ministérios público estadual e federal, em determinado momento, pensaram ter descoberto um “plano secreto” de desenvolvimento da hidrovia (nesse caso é hidrovia mesmo), pelo fato de terem “descoberto” várias intervenções que estariam sendo feitas de modo orquestrado e “escondido ou dissimulado” para ter o efeito de um aumento no fluxo da hidrovia.

Ocorre que a instrução probatória mostrou que havia intervenções sob ataque que datavam da década de 1950, como a formação de alguns lagos nessa hidrovia que acabou sendo uma sucessão destes, que foram se formando com o intuito de geração de energia hidroelétrica e que acabaram favorecendo a navegação pelo aumento do calado. Isso ficou demonstrado muito embora não tenha resultado em uma sentença não tenha sido pela total improcedência dos pedidos.

O que se pretende comprovar com esse caso é que pedidos impossíveis têm sido acolhidos pela justiça, como factíveis de serem processados, sem serem de pronto considerados como geradores de inépcia da inicial ou carência de ação e mesmo se transmitindo em liminares impossíveis e outros julgados. A maior parte dos casos envolvendo as vias navegáveis interiores têm sofrido dessas distorções, muitos deles são citados no presente trabalho.

Dentre os pedidos de liminares requereu-se a proibição do aumento do fluxo de tráfego enquanto transcorrer a ação, além da suspensão de todos os procedimentos relacionados ao desenvolvimento da via navegável, o que foi ainda reforçado no sétimo pedido constante da petição inicial, qual seja:

---

<sup>22</sup> JFPR: Ação Civil Pública 9850105275/PR, distribuída em 17.02.1998.

7) seja julgada procedente a presente ação e condenados os réus nos termos acima, mantendo-se os atuais níveis de utilização do rio Paraná para transporte fluvial de cargas até a decisão de mérito, com imposição de multa diária, e responsabilização criminal, em caso de descumprimento da medida liminar ou sentença;

Pergunta-se: a quem vão incriminar quando verificarem eventual aumento do fluxo? O capitão do rebocar que ultrapassar a cota? Os pedidos foram julgados parcialmente procedentes em dezembro de 2009, sendo o ponto mais importante da sentença o entendimento de que não se pode exigir o licenciamento de uma hidrovia inteira, justamente, pelo fato, dentre outros motivos, de ser ela uma via navegável natural e por isso prescindir da necessidade de licenciamento, que deve ser obtido para as obras de engenharia, que são, por sua vez, pontuais. Houve seis apelações da sentença, tanto de autores, como de réus: três de colônias de pescadores, uma de comunidade indígena, e outras da União e do DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de transportes).

Nenhuma das apelações teve acórdão proferido até novembro de 2014. A quantidade de recursos e incidentes gerados em pesquisa feita no TRF-4 a partir da ação principal em tela permite entender-se a complexidade de um processo judicial desse tipo: além das seis apelações, houve vinte agravos de instrumento, um agravo em recurso especial (no Superior Tribunal de Justiça), uma suspensão de execução de sentença e quatro medidas cautelares inominadas, totalizando 32 processos derivados da ação em tela.

A condução pelos magistrados no caso em tela é bastante ilustrativa e mostrou, segundo nossa análise, tanto momentos de desconexão com a realidade, como outros de lucidez; mas, em linha geral, ficou patente a impotência para evitar o dano pela excessiva demora do processo, mesmo sendo esse perigo reconhecido pelo magistrado.

Na sucessão de problemas desse processo judicial por aparente falta de melhor técnica jurídica, citamos o fato de o pedido impossível feito, com pedido de provimento imediato, liminar, acabou deferido pelo juiz de primeira instância, de modo que ficou liminarmente proibido o aumento do tráfego na hidrovia, como consta às fls. 197-212, determinando-se “a manutenção do volume de carga transportado na Hidrovia

Paraná-Tietê e a suspensão de todos os procedimentos de licenciamento de atividades isoladas relacionadas com essa hidrovia”.

Analisando-se mais detidamente a peça inicial, vê-se que tal pedido, quiçá toda a exordial, por contaminação, não deveria ter sido aceita, pela impossibilidade jurídica de um dos pedidos centrais, requerido em sede de antecipação de tutela. E qual foi a análise do juízo de 1º grau? Não apenas conheceu da inicial inteiramente, como acatou a antecipação de tutela exatamente daquele pedido juridicamente impossível. Terá sido falta de técnica jurídica ou realmente uma grande movimentação midiática, do terceiro setor e das populações pretensamente afetadas, possivelmente manipuladas por ONGs supostamente ambientalistas, que conformou um quadro geral de grande pressão sobre o juízo<sup>23</sup>?

Igualmente é patente a impossibilidade jurídica do segundo pedido:

Seja julgada procedente a ação<sup>24</sup> e condenados os réus (União Federal, Companhia Energética de São Paulo - CESP e Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP) a elaborarem, nos termos da legislação vigente, Estudo de Impacto Ambiental relativo à implantação da HIDROVIA PARANÁ-TIETÊ, considerada toda a extensão do território brasileiro afetado.

(Grifos nossos)

Sabe-se que não é possível exigir ou fazer o licenciamento ambiental de hidrovia inteira<sup>25</sup> e as partes ao longo do processo demonstram essa dificuldade, a

<sup>23</sup> Como tratado nos livros que são abordados na sequência, que denunciam a existência de ONGs que usam o pretexto ambiental para obter outros objetivos (conforme CARRASCO, 2003 e 2005).

<sup>24</sup> Observa-se inclusive erro comum entre estudantes de graduação em direito: pedir que seja procedente a ação ao invés de pedir pela procedência dos pedidos feitos na inicial.

<sup>25</sup> Sobre esse tema veja-se os acórdãos do TCU Plenário 351/2006, p.23, por exemplo, onde o TCU percebe que existe grande dificuldade e confusão dos órgãos ambientais na própria delimitação do objeto do licenciamento ambiental no caso das intervenções de engenharia nas vias navegáveis interiores, contribuindo também para obstaculizar e atrasar o seu desenvolvimento. Votaremos a mencionar as auditorias e monitoramentos dos cumprimentos das duas decisões. Apontamo-los desde já: Acórdão nº 1.850/2003-TCU-Plenário, também de auditoria, sobre a subutilização do modal. Após houve Acórdãos em processos de monitoramento que apontaram, menos o último, pequena taxa de cumprimento das recomendações de determinações do pleno do TCU, são os de número 1.034/2008, 3.422-TCU-Plenário/2012 e 2573/2014 – TCU – Plenário. Apenas para exemplificar, no penúltimo (3.422/2012), eis a tabela que demonstra o quando das deliberações foi implementado:

Situação das deliberações	%	Itens do Acórdão 351/2006-Plenário	Itens do Acórdão 351/2006 -Plenário
<b>a) implementadas</b>	<b>23%</b>	<b>9.3.8; 9.5.2; 9.5.3; 9.6.1; 9.7</b>	<b>9.2.2</b>
b) em implementação	12%	9.2.1; 9.6.2	9.1
c) não implementadas	42%	9.3.2; 9.3.3; 9.1.1; 9.3.4; 9.3.5; 9.3.6; 9.3.7; 9.3.9; 9.4.1; 9.6.3	9.2.1
d) deixou de ser aplicável	12%	9.4.2	9.3
e) a ser reformulada	12%	9.1.2; 9.3.1; 9.5.1	

parte autora insistindo na existência de um objeto predeterminado chamado Hidrovia Tietê-Paraná que estaria sendo implantando ou ampliado “às escondidas”. Do outro lado os réus afirmando existir um “Sistema Hidroviário Tietê-Paraná, composto de vários empreendimentos, consistentes em obras e atividades” que vêm sendo desenvolvidas há décadas com intervenções de vários tipos, a maioria delas visando, inclusive, o uso dos recursos hídricos para a produção de hidroeletricidade, com a conseqüente formação de lagos, algumas datando da década de 1950.

Trata-se, pois, de uma orquestra de erros. E o juiz que sucede o primeiro percebe que se está a pedir o impossível: pedir e ver deferida uma liminar que proíba o aumento de fluxo de transportes na via navegável é como pedir uma liminar para que a bolsa não suba mais de que 1% por mês, por exemplo: trata-se de exemplo bastante ilustrativo de típico radicalismo ambiental capaz de ter ressonância em um judiciário ou pouco preparado ou bastante pressionado.

E é uma incoerência que beira o *nonsense* e que vem proposta justamente por esse protetor dos direitos coletivos e difusos, os Ministérios Públicos de duas esferas, e é aceito pelo judiciário, que chegou a dar provimento a liminar proibindo o aumento de fluxo na via navegável: trata-se de orquestra de erros sombria e risível, se não fosse trágica para o desenvolvimento do país, pois se oblitera com a aceitação pelo judiciário do deferimento liminar de parte dos pedidos, com posterior confirmação na sentença, a obtenção de sinergia logística através da intermodalidade, os ganhos ambientais através do aumento relativo do modal hidroviário em relação, principalmente, ao rodoviário: setores da sociedade civil (brasileira?<sup>26</sup>) que provocam o MP, o MP que faz pedidos descabidos, a justiça que confere liminar descabida, e por aí vai nessa sinistra sucessão de golpes contra o desenvolvimento hidroviário e contra a ideia de uso das vias navegáveis interiores em si e contra a própria ideia de confiabilidade e estabilidade do judiciário.

---

<sup>26</sup> Os livros *Máfia Verde – O Ambientalismo a serviço do Governo Mundial* (2003) e *Máfia Verde 2 – Ambientalismo: Novo Colonialismo* (2005) fazem graves denúncias documentadas sobre uma vasta e integrada rede de ONGs, muitas delas com sedes em países centrais com EUA e Inglaterra, que se insurgem contra o desenvolvimento dos países não desenvolvidos, ex-colônias, países que eram do chamado grupo dos subdesenvolvidos, muitos dos quais, dentre eles agora o Brasil, os chamados países em desenvolvimento. Haveria uma verdadeira, embora disfarçada, guerra ao desenvolvimento e ampliação da produção da soja, ao desenvolvimento de infraestrutura especialmente com a ampliação das vias navegáveis interiores com a criação de modernos e sustentáveis corredores multimodais. Veja-se também, para uma visão mais detalhada sobre como funcionaria a ação de uma rede internacional de ONGs, o Livro do vice-almirante Luiz Sérgio Silveria: *As Hidrovias Interiores no Brasil*, pp. 56-58



Felizmente, havendo a possibilidade de recorrer contra as decisões injustas, tal liminar foi revertida para passar a obrigar a CESP e a CODESP a suspenderem atividades ou obras relacionadas à implantação da Hidrovia e ao IBAMA que suspendesse quaisquer procedimentos de licenciamento de atividades relacionadas ao projeto. Tal liminar, parecendo confirmar a precipitação do juízo de primeira instância, foi novamente modificada às fls. 553-555 para determinar que o IBAMA passasse a conferir normal andamento aos pedidos de licenciamento de atividades isoladas relacionadas com a Hidrovia Paraná-Tietê, devendo apenas manter a eficácia dos licenciamentos que vierem a ser concedidos suspensa até que haja decisão ulterior no processo.

Em relação a esse aspecto, parece ser possível observar no processo judicial insuficiência técnica tanto dos Autores da Ação, como dos Réus - o IBAMA, por exemplo - além da manifestada pelo juízo de primeira instância.

Aparentemente houve um jogo de expressões e de palavras e o processo de conhecimento levou cerca de dez anos para que se entendesse o que estava ocorrendo. Ao fim, consegue-se evoluir do pedido também impossível de um licenciamento ambiental de hidrovia inteira para os seguintes elementos da sentença, sendo que o primeiro item, conforme diferenciação feita no início deste trabalho, refere-se à navegação e não à navegabilidade, sendo, pois inócua, além de demonstrar falta de técnica jurídica e conhecimento sobre o assunto litigado:

- a) declarar a desnecessidade de Licenciamento Ambiental e de elaboração de prévio Estudo de Impacto Ambiental para a realização de transporte aquaviário nos Rios Paraná, Tietê e afluentes diretos;
- b) b) determinar aos réus que não realizem, por conta própria, por seus entes e órgãos, ou por delegação, permissão, concessão ou autorização a terceiros, inclusive particulares, obras de engenharia no Rio Paraná (inclusive nos reservatórios), para fomentar o transporte aquaviário, sem antes obter do IBAMA o competente Licenciamento Ambiental, o qual somente pode ser concedido após criteriosa análise de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA);
- c) determinar ao IBAMA que, na análise do pedido de Licenciamento Ambiental para obras de engenharia relacionadas ao fomento do transporte aquaviário no Rio Paraná, incluindo reservatórios artificiais, diagnostique e pondere os efeitos e impactos no meio ambiente decorrentes do possível aumento da capacidade de transporte da via navegável, considerando toda extensão da Hidrovia.

(Grifos nossos).

Nos demais itens, b e c, vemos a evolução do que foi pedido na exordial – licenciamento de toda a hidrovia – para algo mais factível: que para as obras de engenharia no Rio Paraná, visando aumentar o transporte aquaviário, deve-se obter o licenciamento ambiental do IBAMA, com os respectivos EIA/RIMA (estudo de impacto ambiental com o respectivo relatório de impacto ambiental) a embasá-los.

Não obstante, a sentença volta a propor algo, que levado ao pé da letra, em sua literalidade, continua no campo das impossibilidades, sendo impossível estudo que diagnostique e pondere os efeitos e impactos decorrentes do possível aumento da capacidade de transporte da via navegável, considerando toda a sua extensão. A própria ideia da teoria do caos, descoberta por Edward Lorenz, é suficiente para demonstrar a sua inexequibilidade.

No momento em que o homem inicia suas intervenções na natureza, tem sempre que fazer mais uma e depois outra, para ir corrigindo os efeitos inesperados, procurando melhorar, já que aquele equilíbrio original, anterior à primeira intervenção do homem já estará para sempre perdido, no plano das utopias e da impossibilidade. Voltamos ao caso apresentado acima, da impossibilidade de se medir todos os efeitos e impactos, como exemplificado com os ainda imponderáveis efeitos do uso do aparelho celular no cérebro humano. Aplicando-se o princípio da precaução em um e no outro caso não se usaria mais celular, como também não se navegaria mais as vias.

Veja-se, por fim, que o juiz que conduziu a maior parte desse processo esteve em alguns momentos atento para a diferença entre rio e hidrovia, bem como para aquela entre navegação e obras para a navegabilidade, e ainda atento ao prejuízo e o grande impacto que a paralisação em si da manutenção / ampliação da capacidade da via navegável significava:

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar a importância da demanda, sobretudo pela magnitude do direito discutido, que é difuso, e pelo número de pessoas atingidas, as quais estão suportando há mais de dez anos os reflexos da simples existência da lide e da medida liminar em vigor.

(...)

A despeito de ser do conhecimento geral, é imperioso destacar os inúmeros benefícios que decorrem da utilização e do desenvolvimento do transporte aquaviário. No caso da "Hidrovia Paraná-Tietê", entre tantos benefícios, de natureza econômica e social, como a

diminuição do custo dos produtos transportados, o aumento da competitividade dos produtos nacionais destinados à exportação, sobretudo os agrícolas, e a integração regional entre os Estados e internacional com os demais países do MERCOSUL, não se pode deixar de visualizar o benefício ambiental.

(...)

Vale dizer, não há justificativa para se licenciar um rio, pois este não é uma obra nem uma atividade do homem. Trata-se de um recurso natural. Daí porque não há falar em Licenciamento Ambiental de hidrovia.

(...)

(Grifos nossos).

Percepção que não foi a do Desembargador Vilson Darós no julgamento de agravo para a suspensão de antecipação de tutela<sup>27</sup>, demonstrando talvez este verdadeiro juízo de valor, dando vazão à ideia incutida no imaginário de grande parte dos representantes dos poderes e líderes de grupos populares, de que o desenvolvimento da hidrovia com as intervenções para a navegabilidade, bem como os necessários elementos de apoio - como terminais multimodais, estações de transbordo de carga, etc. - é intrinsecamente danoso ao meio ambiente.

PRECAUÇÃO. A suspensão de ato judicial é dirigida à Presidência dos tribunais e está respaldada no que dispõem as Leis nºs 12.016/09, 8.437/92 e 9.494/97, que tratam da suspensão da execução da decisão concessiva de liminar, de segurança definitiva não transitada em julgado, ou de tutela antecipada. (...)

Eventual atraso que as determinações contidas na decisão de primeiro grau possam causar no implemento da Hidrovia Paraná-Tietê é mero detalhe em face da possibilidade de ocorrência de danos ambientais ao frágil ecossistema que gira em torno do Rio Paraná.

(Grifos nossos)

Ou seja, o princípio da precaução muitas vezes é usado como verdadeiro cheque em branco no qual podem basear-se tanto ambientalistas como julgadores para darem vazão às suas próprias percepções e juízos de valor.

Vê-se ainda, retomando o tema de em qual amplitude deve ser analisado o eventual impacto de uma intervenção, que o ilustre desembargador tratou o atraso no desenvolvimento de importantíssimo modal de transporte como *mero detalhe*, reproduzindo a visão reducionista de grande parte dos ambientalistas conformando um

---

<sup>27</sup> TRF4, SUEXSE 0006337-07.2010.404.0000, Corte Especial, Relator Vilson Darós, D.E. 10/05/2010.

tipo de ambientalismo chamado por Frederico Bussinger de “Ambientalismo Anti-ambiental<sup>28</sup>” no qual se leva em conta apenas o impacto imediato e concreto para a tomada de decisões, ignorando as dimensões regional e global em relação aos efeitos que o desenvolvimento do modal trará, como, por exemplo, menor consumo de recursos naturais (energia), economia, diminuição da sobrecarga do modal rodoviário, dentre inúmeros outros efeitos benéficos que serão devidamente apresentados no segundo capítulo desse trabalho.

A seguir relataremos mais um caso ocorrido com a Administração Hidroviária do Tocantins-Araguaia, AHITAR, vinculada à Companhia Docas do Pará, a CDP. Esse caso, um dos poucos em que restou sucumbente a parte que agiu com radicalismo ambiental, ilustra justamente isso, que o radicalismo ambiental é inconsequente e parece não conhecer limites, tendo-se em vista que aplicaram uma multa nitidamente ilícita e foram até ao STJ no intuito de não verem a mesma anulada. Outro aspecto que tangencialmente se verifica é o desperdício de recursos humanos e financeiros ao vermos duas instituições ligadas à administração pública federal litigando por algo que em direito penal seria considerado motivo fútil. O ilícito aqui foi a parte sucumbente não reconhecer o erro e desperdiçar recursos públicos com o processo judicial.

Veremos a seguir mais uma situação de radicalismo ambiental e administrativo, observando-se que nesse caso não existe margem de dúvida ou possível divergência doutrinária ou jurisprudencial. Embora bastante simples, o caso ilustrará como esse radicalismo do qual temos nos ocupado, muitas vezes vem acompanhado de

---

<sup>28</sup> Conforme, por exemplo, os artigos Hidrovia e o Ambientalismo Anti-Ambiental (disponível em <https://portogente.com.br/colunistas/frederico-bussinger/hidrovia-e-o-ambientalismo-anti-ambiental-55713> em consulta realizada em 27.11.2014) e Ambientalismo Anti-Ambiental II (disponível em <https://portogente.com.br/colunistas/frederico-bussinger/ambientalismo-anti-ambiental-%E2%80%93-ii-56231> em consulta realizada em 27.11.2014). Vemos que mesmo em tom descontraído e informal o consultor (Consultor do Instituto de Desenvolvimento, Logística, Transportes e Meio Ambiente [Idelt], foi diretor das companhias docas do Estado de São Paulo e de São Sebastião), é certo ao defender uma avaliação senão global, ao menos regional do resultado de determinadas intervenções: veja-se trecho o primeiro artigo acima citado:

É óbvio: Todo projeto infraestrutural tem impactos ambientais negativos. É inevitável! Mas isso, por si só, não é suficiente para vetá-lo – como normalmente se quer fazer crer. A viabilidade (ou não!) do projeto, como estabelecem a [Lei nº 6.938/81](#) e [Resolução Conama nº 1/86](#) (nossas normas básicas), assim como normas e boas práticas internacionais, é resultado de um [balanço](#): De um lado, os impactos negativos do econômica, social e ambiental; de outro os positivos (sim; há!). De um lado os impactos da implantação do projeto; de outro os de não-fazê-lo. Tudo isso analisado em 3 níveis: local, regional e global. Há, ainda, a possibilidade de mitigações e compensações; algo como “exame de recuperação” e “segunda época”!

certa arrogância e desprezo à ampla defesa e ao contraditório, como se fossem meras formalidade processuais.

#### **1.1.4 IBAMA APLICA MULTA MESMO APÓS CONCORDAR COM A INTERVENÇÃO**

A aplicação de multa indevida pelo IBAMA à AHITAR-CDP resultou em que esta tivesse que se defender judicialmente, pois ficou vencida no processo administrativo, devidamente exaurido. Analisaremos o caso da instalação de placas de sinalização às margens do Araguaia, a sua autorização e posterior notificação e aplicação de multa à intervenção anteriormente autorizada. Esse caso ilustrará, comprovando, dentro da abordagem qualitativa a que esse estudo se propõe, a real existência de um radicalismo ambiental que beira o obscurantismo. Ocorre dentro do contexto do convênio celebrado entre o DNIT e as companhias docas portuárias às quais se vincularam então as administrações hidroviárias. Estavam os responsáveis providenciando melhoras na via navegável quando houve o presente imbróglio, há pouco transitado em julgado, restando sucumbente o IBAMA. Essa parte do trabalho analisará apenas esse caso em si, procurando tirar algumas percepções, conclusões e projeções a partir do mesmo.

O mais curioso, e ao mesmo tempo preocupante, é que se trata da administração pública federal autárquica, o IBAMA multando sem justa causa outra entidade da administração pública indireta, a AHITAR, que era à época uma desconcentração da CDP, Companhia Docas do Pará, que exerce a administração portuária por delegação em nome da União e executa a exploração direta como se União fosse do porto organizado sob sua responsabilidade. Após ser notificada e multada, a CDP não teve outra possibilidade que não pedir a anulação da multa<sup>29</sup>.

Vejamos, pois, como transcorreu esse imbróglio: houve uma reunião entre diversas entidades e, ao fim, a assinatura de um acordo entre o AHITAR-CDP e o IBAMA, com troca de ofícios, em que ficou acordado que a colocação de placas de sinalização às margens do Araguaia era ação isenta de impacto ambiental.

---

<sup>29</sup> Através da ação de rito ordinário 2005.35.00.009116-6/GO, com Acórdão transitado em julgado no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, tendo sido para lá remetida em 03.10.2006 tendo sido julgada em 13.11.2012, praticamente seis anos depois de ser feita a apelação. O IBAMA restou sucumbente, não sem antes tentar até um recurso especial ao STJ.

A AHITAR executou então, conforme previamente acordado, a colocação das placas e o IBAMA, em ato contínuo, notificou e aplicou multa à AHITAR-CDP por dano ambiental, obrigando-os a apresentar “plano de recuperação da área”, pois o IBAMA teria permitido a colocação das placas, mas não teria autorizado nem o desmatamento para ter acesso ao local para colocar as placas, nem o desmatamento para que as placas possam ser vistas da via navegável (ou seja, para que cumprissem a sua função).

Como então as placas deveriam ser colocadas? Pergunta-se. Deveriam ser lançadas pelo alto, por um helicóptero para que já caíssem fincadas no local correto? Como as placas cumpririam a sua função precípua, qual seja, a de serem vistas e assegurarem segurança à navegação? Não é recomendável tom de ironia em trabalhos acadêmicos, mas, aí vai a última pergunta: como reagir diante desse pequeno, mas bastante elucidativo incidente de natureza absurda digna dos contos kafkianos.

Embora a justiça tenha, por fim, reconhecido razão à AHITAR, a administração pública federal, da qual faz parte o IBAMA, negou um recurso administrativo e um recurso hierárquico ao diretor do IBAMA, o que fez com que à AHITAR não restasse alternativa que a de anular judicialmente a multa. No processo judicial esta foi vencedora em primeira instância, houve apelação do IBAMA ao TRF-1, que deu razão novamente à AHITAR. Ainda inconformado o IBAMA recorreu ao Superior Tribunal de Justiça, não tendo o seu recurso conhecido.

É um caso bastante simples na verdade, cuja história já foi parcialmente contada acima. Trata-se, porém, de poderoso analisador<sup>30</sup> da situação de parcialidade e radicalismo que ora se procura demonstrar, pois não se vê histórias tão absurdas e impedimentos tão frequentes e duradouros contra o desenvolvimento das vias dos modais rodoviário ou ferroviário.

O Acórdão confirmou a sentença de 1ª instância em favor da AHITAR – CDP sem deixar qualquer sombra de dúvida sobre a incoerência e radicalismo do órgão ambiental<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Segundo a escola de Análise Institucional de Gregório Barenblitt, 1977.

<sup>31</sup> 1. (...) Além disso, verifica-se que a Secretaria de Transportes Aquaviários informou a autarquia federal, por meio de ofício, que os serviços de balizamento e sinalização na Hidrovia Tocantins-Araguaia foram iniciados, tendo o IBAMA apresentado resposta no sentido de que tais serviços, considerados de manutenção preventiva, estão isentos de impactos ambientais.

2. Não há prova da existência de dano ambiental e de que a autora tenha ultrapassado os limites permitidos e necessários para sinalizar a navegação no rio Araguaia. Deve ser mantida a sentença que anulou o auto de infração lavrado pelo IBAMA.

Nesse caso observa-se que houve insensibilidade, irrazoabilidade e erros técnicos e de alinhamento interno tão significativos do órgão ambiental que foi necessário buscar a correção judicial destes. E mesmo nesse tipo de situação em claramente houve abuso do IBAMA, a justiça demorou quase uma década para solucionar um conflito em que o direito parece estar líquido e certo, conforme demonstrou com clareza, simplicidade e objetividade o Acórdão supracitado.

O outro lado da moeda é mais frequente, como visto anteriormente, a parte hidroviária como ré nos processos e refém da demora e da profusão de recursos como ferramenta na mão dos interessados, incluídos aí ministério público estadual e federal, ONGs, autores populares, comunidades ribeirinhas, comunidades indígenas, colônias de pescadores, associações, índios, dentre outros: todos em aparente sintonia para destruir as iniciativas do poder público, já que as ações de prolongam por tempo indefinido e vão se multiplicando.

Pergunta-se nesse contexto: que governo vai querer manter os investimentos em algo tão espinhoso e movediço, parecendo mais um campo minado do que ações necessárias à transformação, interligação, desenvolvimento e prosperidade de um país?

Além da questão ambiental, a interpretação desprovida de argumentos razoáveis ou com a valoração inadequada de elementos da instrução probatória com relação a interferências em áreas ocupadas por indígenas também pode demonstrar como o direito tem se constituído como limite ao desenvolvimento das VNIs. Veremos, pois, a seguir alguns julgados que demonstram esse ponto, bem como será desenvolvida a análise do círculo vicioso que por vezes se forma nesse tipo de litígio, impedindo que seja construído um caminho para sair-se da prisão da lide (ela se torna uma prisão ao tramitar durante tantos anos sem que nada possa ser feito, como, por exemplo, a obtenção da autorização do Congresso Nacional).

## **1.2 O RADICALISMO DOS PEDIDOS JUDICIAIS EM DEFESA DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS**

A interpretação dos direitos dos povos indígenas de modo muito protetivo tem resultado em determinadas ponderações de valores e decisões judiciais

---

3. Nega-se provimento ao recurso de apelação. (Grifos nossos)

que tem tornado de difícil ou impossível realização algumas tentativas de levar adiante o desenvolvimento adequado das VNIs devido à impossibilidade de intervenções em áreas indígenas ou mesmo com reflexo em populações indígenas. A principal dificuldade é a proibição por vezes até de estudos prévios como se verá, além da falta de articulação ou da velocidade adequada da resposta do Congresso Nacional, no que se refere à autorização deste, prevista constitucionalmente, para algumas intervenções. Nesse sentido se tem observado a criação de verdadeiros círculos viciosos em que os impedimentos e obstáculos vão se retroalimentando. XI

Entre os principais problemas podem ser citados a vedação judicial à realização de estudos prévios (1.2.1), o que acaba dificultando a instrução de processo de requerimento de autorização do Congresso Nacional, que é o segundo tema a ser abordado na próxima seção, no item 1.2.2: Áreas Indígenas: Necessidade de Autorização do Congresso Nacional.

### **1.2.1 A VEDAÇÃO JUDICIAL À REALIZAÇÃO DOS ESTUDOS PRÉVIOS<sup>32</sup>**

Os processos judiciais atualmente existentes contra o desenvolvimento das VNIs significam na prática uma proibição ao seu desenvolvimento. E essa vedação ou proibição viria de modo indireto de modo a comprovar em seu significado total, novo tipo de radicalismo, agora envolvendo possível exacerbação da ideia da incolumidade das terras (e águas?) e dos povos indígenas. Nessa parte será analisado processo em que foi proferida decisão que vincula o prosseguimento de estudos e ações de melhoramento da via navegável à autorização do congresso nacional, depois de sentença em primeiro grau pela improcedência dos pedidos, destoando da maioria dos julgados nessa área. Será verificado que a decisão foi revertida em Acórdão em 2013, mas que tal decisão pode padecer de nulidade, em face de não ter sido feita a sucessão processual necessária conforme requerido pelos Apelados, em virtude da transferência das atribuições hidroviárias. Bem com será analisado uma possível supervalorização de prova ou dos efeitos jurídicos decorrentes da mesma, ao se mencionar o estudo de antropólogo que encontrou 23 placas em margens de rio em terras indígenas, como uma

---

<sup>32</sup> Tal caso foi debatido, em especial sua parte processual, no artigo Comunidade Xavantes Versus Companhia Docas do Pará – Após 17 anos tramitando – o Acórdão parece padecer de nulidade, de HUGUET, Claudio, em outubro de 2014.



grande agressão aos povos indígenas, levando à reflexão sobre a ponderação de valores aí envolvidos.

Um dos impasses que significa na prática a vedação à realização das necessárias intervenções dá-se do seguinte modo: se existe uma decisão judicial que diz ser necessário que o Congresso Nacional autorize determinada intervenção que afetaria em tese os povos indígenas, e se existe, simultaneamente uma proibição dentro do processo judicial que veda a realização de estudos prévios, como será possível demonstrar ao Congresso a necessidade e viabilidade das intervenções, bem como o fato de serem inócuas para os indígenas, sem que se possa demonstrar a realidade das atividades justamente através da realização dos tais estudos prévios? Um caso interessante que demonstra tal dificuldade é o da Comunidade Indígena Xavante de Areões e Pimentel Barbosa, assistida pelo Estado do Mato Grosso, é autora contra a CDP, União e IBAMA<sup>33</sup>.

Baseando-nos no relatório da sentença, pode-se resumir o objeto da inicial como sendo a abstenção das rés de autorizar ou implementar qualquer obra de implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins - rio das Mortes, bem como absterem-se de iniciar o seu funcionamento sem prévia aprovação do respectivo EIA-RIMA e licença ambiental. E ainda, caso seja concedida a licença, que sejam condenadas as Rés a adotar as medidas necessárias tanto a mitigar os impactos ambientais, como a compensar as comunidades indígenas pelos danos que serão causados pela hidrovia.

O processo iniciou-se em 1997 com deferimento de liminar cujos efeitos foram parcialmente suspensos por agravos. Destaque-se atitude não muito comum entre os magistrados, quando assim se manifesta na sentença de 1º grau:

“(...) o juízo determinou que se realizasse vistoria da área (...) antes de decidir sobre as provas requeridas. A sentença de primeiro grau da justiça federal do Mato Grosso foi pela improcedência dos pedidos em relação à CDP pelo fato, por exemplo, de estar ocorrendo apenas a instalação de boias de sinalização em via navegável interior em que anteriormente já ocorria o transporte de cargas, que independeria de concessão, permissão ou autorização, conforme a dicção do §2º do art. 2º da Lei 9074/1995 (e não da Lei 9.432/1997, que apenas

---

<sup>33</sup> BRASIL. Tribunal Federal da 1ª Região. Apelação nº 1997.36.00.003107-4/MT Sexta Turma.

modificara a anterior). Instalação essa que fora permitida por IBAMA e FUNAI.

Destacou ainda o juiz que projeto de tamanha relevância ao país não poderia ser inviabilizado de modo prematuro, ainda mais pelo fato de os pedidos referirem-se em grande parte a eventos futuros e incertos, ficando inviabilizada a possibilidade de provimento jurisdicional acerca dos mesmos. Sentença essa que foi proferida em outubro de 2003.

Houve apelações da Comunidade Indígena Xavantes de Areões e Pimentel Barbosa, do Estado de Mato grosso e do Ministério Público Federal ao fim de 2003, que só vieram a ser julgadas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região dez anos depois, em fins de 2013. No acórdão proferido, o voto do Relator destacou alguns elementos com significativa carga probatória, que seriam indicativos da efetiva implantação da hidrovía tal como indicado pelo Autor da ação, como documento do Ministério de Transportes prevendo a completa sinalização fixa e flutuante de 2.230 km da hidrovía entre 1996 e 1998, bem como relato de antropólogo da FUNAI constatando a existência de 18 placas fixas de sinalização em terras indígenas, que teriam um impacto considerável, devido à sua ilegalidade. Destacou também que a autorização do Congresso Nacional, conforme o art. 231 da C.F./1988 não pode ocorrer em momento imediatamente anterior ao início das obras. Reformou nestes pontos a sentença do *juízo a quo*.

Em relação à necessidade de reparar danos à Comunidade, foi confirmada a sentença de primeiro grau, devido à impossibilidade de haver sentença ou Acórdão condicional dependente de eventos incertos e futuros. A apelação foi então provida em parte determinando que a parte ré se abstenha de autorizar ou realizar qualquer obra de implantação da Hidrovía Araguaia – Tocantins – Rio das Mortes sem autorização do Congresso Nacional<sup>34</sup>, EIA-RIMA (estudo de impacto ambiental e

---

<sup>34</sup> Pergunta-se: como será feito o derrocamento do Pedral do Lourenço no rio Tocantins, se permanece eficaz tal Acórdão? Lembrando que a construção da caríssima eclusa de Tucuruí sem o derrocamento de tal pedral representa uma nova história kafkiana para se contar, mostrando a falência do planejamento, o descaso com o dinheiro público, bem como a ineficiência administrativa conseguem sempre se superar. Em um breve relato: foi feita a Usina Hidroelétrica de Tucuruí sem a construção concomitante da eclusa. Nesse ponto já se desperdiçou somas consideráveis, provavelmente ultrapassando a casa do bilhão de reais, já que a construção posterior de eclusa costuma ser cerca de dez vezes mais cara do que quando a construção é concomitante com a usina. Novo desperdício se observa quando se fez as eclusas, mas não o derrocamento o que tronou praticamente sem uso as eclusas (com uso de cera de 2%, segundo notícia divulgado no jornal nacional: disponível em

respectivo relatório de impacto ao meio ambiente) e licença ambiental. A parte dispositiva do Acórdão segue transcrita abaixo:

Ante todo o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO às apelações, para reformar a sentença impugnada e determinar que a parte ré se abstenha de autorizar ou realizar qualquer obra de implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins-Rio das Mortes até que o Congresso Nacional venha a expedir a competente autorização prevista no artigo 231, § 3º da Constituição Federal, e até a aprovação do EIA-RIMA e da respectiva licença ambiental (...)<sup>35</sup>.

(Grifos nossos).

Mais ainda, após essas quase duas décadas de trâmite o Acórdão pode – ou deveria – vir a ser considerado ineficaz ou mesmo inválido perante as duas principais partes sucumbentes: A Companhia Docas do Pará por um lado e a Companhia Docas do Maranhão por outro. Explica-se. A primeira foi ré quando do ajuizamento da ação. No decorrer desse longo tempo de tramitação houve nova mudança e redesignação de responsável pela administração das hidrovias, passando a ser a segunda, o que ocorreu através de convênio<sup>36</sup> assinado em 2008.

Tal fato foi devidamente informado ao TRF-1, que não se pronunciou e nada deferiu face à petição de substituição processual na parte passiva, frente à ilegitimidade passiva superveniente e nada fez. Isso por um lado. Do outro lado, a nova responsável, a CODOMAR, não participou do processo, não podendo, pois, ter que cumprir Acórdão no qual não exerceu ampla defesa e contraditório. Estamos assim, talvez, diante da iminência de demora na prestação judicial ainda maior, até ter o provimento judicial definitivo e eficaz.

No Acórdão vemos novamente exemplos de radicalismo ambiental reproduzidos pelos desembargadores federais, ao tomarem como prova o plano de instalação de balizamento de uma via navegável que tem sido já navegada há muito tempo, mas sem a segurança e a eficiência desejáveis.

Por outro lado o acórdão valorizou a manifestação de um antropólogo que encontrou 18 placas fixas ao longo de não se sabe quantas centenas de quilômetros

---

<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/02/eclusas-de-mais-de-r-1-bilhao-no-para- ficam-ociosas-durante-seca.html>, com consulta feita em 28.11.2014).

<sup>35</sup> TRF-1. Apelação Cível 1997.36.00.003107-4/MT. Relatório, p. 6/6. Voto do Relator Convocado, Juiz Federal MÁRCIO BARBOSA MAIA, julgamento em 12.09.2013 da 4ª Turma Suplementar.

<sup>36</sup> Convênio de Delegação nº 007/2008 – DAQ/DNIT, ocorrido em 30/01/2008.

como causadoras de grande impacto, devido à sua ilegalidade. Talvez nesse ponto possa ter havido uma falha na ponderação dos valores envolvidos: de um lado a possibilidade de ser tomado como ato invasivo à área indígena. Do outro lado a segurança da navegação, devendo-se ter em mente que a ausência de tais placas pode acarretar em número de fatalidades de difícil contabilização em acidentes fluviais que teriam sido evitados ou ao menos minimizados pela presença das mesmas.

Verifica-se desse modo um quadro que poderíamos chamar de juridicamente opressor, esvaindo-se as possibilidades de alteração da situação paralisia forçada não importa em que direção se olhe, pois o judiciário oprime pelo lado ambiental e sufoca os caminhos alternativos ao impedir que se conheça suficientemente a natureza das intervenções e suas repercussões de modo que se pudesse pedir socorro ao legislativo, através da Autorização do Congresso Nacional, como se verá a seguir, aprofundando-se, especificamente no tema da necessidade desta autorização para as intervenções em áreas ou que afetem populações ou áreas indígenas, conforme o §3º do art. 231 da Constituição Federal.

### **1.2.2 ÁREAS INDÍGENAS: NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL**

Verifica-se que condicionar o desenvolvimento de hidrovias que atravessam áreas indígenas à autorização do Congresso Nacional, conforme previsto em nossa Constituição Federal de 1988, tem significado na prática verdadeira derrota e impossibilidade para o seu desenvolvimento. É dentro desse contexto que se indaga o porquê de tamanha dificuldade / impossibilidade, até porque os índios são os pioneiros na utilização exitosa das vias navegáveis interiores desde tempos anteriores até a chegada de homens brancos nessas terras meridionais. Contexto em que é parte autora no processo em tela a própria comunidade indígena local, com a assistência do Estado do Mato Grosso. Na sequência será apresentado o caso, as dificuldades de se avançar no Congresso Nacional, citando-se dos projetos de lei que não lograram ao objetivo pretendido de permitir tais intervenções, bem como questão processual que se soma a todos os outros problemas e pode fazer com que o Acórdão já proferido seja considerado parcialmente nulo, levando a um tempo ainda maior de indefinição sobre a pretendida melhoria da via navegável.

Será visto que as impossibilidades envolvendo as áreas indígenas analisada conjuntamente ao movimento de aumento de demarcações de grandes áreas de terras contínuas para os povos indígenas poderá levar a à ampliação do grau e da extensão das dificuldades para os empreendimentos em tela, a excessiva demora na tramitação de projetos de lei visando tais autorizações, bem como alterações feitas no texto dos mesmos de modo a mutilar as propostas, não se conseguindo saber qual é a resposta do Congresso aos pleitos formulados, pois aparentemente o projeto de lei que ainda corria foi arquivado pelo término da legislatura.

E com o aumento das demarcações de terras indígenas contínuas, como visto há pouco com a demarcação de modo contínuo da grande reserva Raposa do Sol, teremos um quadro em que todas as vias navegáveis interiores mais importantes em algum trecho atravessarão terras indígenas. Todas essas vias navegáveis interiores terão que ter autorização do congresso nacional para que possa ser feito, continuar a ser feito, ou ampliado o transporte de pessoas e mercadorias nas mesmas? Toda a extensão dos trechos em áreas indígenas terá que ficar intocada, sem que haja a possibilidade de colocação do balizamento (sinalização flutuante e sinalização fixa em terra), de intervenções de engenharia, mesmo as de manutenção, como dragagens de bancos de areia recém-formados ou em formação?

O processo judicial acima tratado<sup>37</sup> onde é autora a Comunidade Indígena Xavantes de Areões e Pimentel Barbosa demonstra o direito como limite ao desenvolvimento das vias navegáveis interiores no âmbito judiciário e legislativo com o descumprimento da obrigação constitucional à celeridade da prestação jurisdicional e pela condução a uma situação de impossibilidade de alternativa ao desenvolvimento da hidrovia, pois com a vedação dos estudos prévios tornou-se impossível instruir o requerimento e conseqüente abertura de processo administrativo no Congresso Nacional visando a obtenção de sua autorização para o melhoramento do sistema hidroviário Tocantins-Araguaia-Rio das Mortes, conforme alegado pelas rés no processo.

Por outro lado verificam-se os mesmos problemas no próprio Congresso Nacional, especialmente devido à excessiva demora no andamento dos pleitos, o que parece ser de impossível administração. Em rápida pesquisa no *site* do Senado Federal vê-se que foi proposto o Projeto de Decreto Legislativo nº 232 de 2004. Tal projeto de lei tramitou durante longo tempo sendo distribuído às Comissões de

---

<sup>37</sup> TRF-1. Ação ordinária 1997.36.00.0003107-4/MT.

Agricultura e Reforma Agrária (CRA), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Serviços de Infraestrutura (CI) e de Assuntos Sociais (CAS). Foi aprovado com sugestão de pequenas emendas na CRA. A CCJ aprovou o PDS com projeto substitutivo, onde a principal mudança foi a supressão da referência ao rio Araguaia. Tal projeto foi arquivado melancolicamente, provavelmente pela falta de consenso em relação à exclusão do rio Araguaia e pelo fim da legislatura.

Percebe-se assim que existe uma contaminação geral entre os poderes, onde o elemento de ligação é a demora, a ineficiência, a ineficácia, a falta de resultados em tempo hábil, e na qual as instituições dos poderes vão uma minando à outra em interminável e improdutivo círculo vicioso, restando sempre vencedor o poderoso *lobby* rodoviário.

Veja-se: o judiciário de primeira instância demorou seis anos para proferir uma sentença, mantendo por todo esse tempo a área sob a impossibilidade de intervenções para o desenvolvimento da navegabilidade, face aos efeitos de liminar deferida. Mesmo havendo a improcedência dos pedidos formulados, o recurso de apelação, com efeito suspensivo manteve a impossibilidade de fazer-se qualquer atividade na área por mais dez anos.

O Acórdão, por fim, vinculou o desenvolvimento hidroviário na área à autorização do Congresso Nacional e parece padecer de nulidade, conforme se argumentou acima, pois a justiça demorou cinco anos, mesmo provocada nesse sentido para alinhar o processo com a realidade da mudança na atribuição hidroviária (da CDP para CODOMAR). O projeto de decreto legislativo para prover a autorização do Congresso Nacional, aparentemente, foi natimorto. E o executivo, já tão sobrecarregado com sua natural ineficiência, má gestão, corrupção, etc., não pôde e não pode se planejar diante de um quadro desses de absoluta imprevisibilidade tanto do judiciário como do legislativo.

E o elemento mais perturbador da situação é que não se consegue as respostas, pois a justiça diz que pode realizar as obras e balizamento da VNI com a autorização do congresso, mas provavelmente terá que refazer essa decisão. E o Congresso Nacional não conseguiu responder se autorizará ou não, pois uma comissão autorizou e a outra, a mais importante do Congresso, a poderosa CCJ, concordou, mas mutilou a hidrovía eliminando a menção a um dos mais importantes rios do sistema hidroviário em tela do texto legal: o Araguaia, sem justificativa acessível ao cidadão

comum (em visita ao *site* do Senado), sendo por fim arquivado o projeto, sem maiores explicações. Talvez a resposta do Congresso seja: ‘não vamos responder’, ‘não podemos responder’, ‘não queremos responder’.

Esse caso parece ser exemplar para ilustrar o lugar secundário a que é relegado o desenvolvimento hidroviário interior no Brasil, convergindo nesse sentido com os pontos apresentados anteriormente. Resta, por fim, configurada a negativa de vigência a direito constitucionalmente garantido, no inciso LXXVIII do art. 5º CF 1988: **”a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”**.

Verifica-se desse modo que a questão indígena tornou-se, a partir da Constituição Federal de 1988, bastante espinhosa e ainda de difícil solução, pois não se observa progressos nem no judiciário, onde a morosidade na tramitação processual já se constitui em ônus mortífero para a ação da administração pública, como para o próprio Congresso Nacional, que não parece ainda ter encontrado, mesmo já tendo se passando mais de 25 anos desde a entrada em vigor da nova constituição, conseguido chegar a um posicionamento analítico e eficiente sobre a questão das autorizações para intervenções que afetem ou repercutam nas áreas indígenas.

Além da questão ambiental e indígena é relevante tratar de nova situação em que a falta de aplicação do direito existente faz com que ele apareça novamente como limite e não como solução para o objeto do presente trabalho, o desenvolvimento das VNIs. Trata-se das situações em que o uso múltiplo das águas é deixado de lado, normalmente sendo sacrificado o uso para a navegação, que tem proteção legal que não tem sido respeitada, como quando ocorre o bloqueio para lançamento das pontes baixas para os outros modais de transporte, como quando são feitas barragens, para o uso hidroelétrico da água.

### **1.3 OS LIMITES NA GESTÃO DO USO MÚLTIPLO DAS ÁGUAS**

A inexistência de uma gestão adequada do uso múltiplo das águas também constitui outro importante limite ao objeto que resta obstaculizado por essa falta de observância da devida e necessária vigência ou eficácia às normas que deveriam garantir o uso múltiplo da água e, dentro desse contexto geral, a proibição de interrupção da navegabilidade dos rios. Tais atitudes contra legem são observadas nos conflitos entre o uso da água para produção de eletricidade, bem como na construção de

pontes a serviço dos outros dois modais mais relevantes, o rodoviário e o ferroviário. Os principais pontos abordados nessa parte referem-se ao desrespeito tanto ao Código de Águas de 1934 que já vedava a interrupção da navegabilidade nos cursos d'água, como pela Lei 9.433/1997 que prevê, inclusive a perda da outorga para quem fizer o bloqueio. O caso concreto abordado será a contenda entre os usuários da Hidrovia Tietê-Paraná e a ONS, que acabou descumprindo protocolos objetivos de funcionamento das barragens e instalações, que previam a manutenção de determinado nível mínimo de altura das águas.

Nesse sentido existem casos de bloqueio das vias navegáveis interiores por pontes, tanto rodoviárias, como ferroviárias, pela construção de barreiras sem as eclusas que as deveriam acompanhar, mesmo que o ordenamento jurídico e a lei, mais especificamente faça a vedação a tais práticas, sendo apresentadas algumas situações, uma envolvendo a ONS e a outra a falta de construção de eclusas.

Deter-nos-emos no primeiro tipo de conflito para o qual se busca solução legislativa adicional, já que as vedações legais já existentes não tem sido suficientes. Veja-se sobre isso como se manifestou o Tribunal de Contas da União no Acórdão 351supracitado em relação à deficiente e sobreposta articulação institucional nesse campo, recorrendo ao antigo e ainda vigente Código de Águas de 1934<sup>38</sup>.

Embora ainda vigente o Código de Águas, ao menos parcialmente, sabe-se hoje que a melhor defesa ao uso múltiplo, e, no recorte desse trabalho, da proibição à interrupção da navegação, está na Lei 9443/1997<sup>39</sup>, criada apenas nove anos

---

<sup>38</sup> Articulação institucional

O Código de Águas, instituído pelo Decreto n. 24.643, de 10/7/1934, em seu artigo 37, estabelece que o uso das águas deve ocorrer sem prejuízo da navegação. Entretanto, identificou-se que iniciativas governamentais por vezes não cumprem o disposto no citado artigo, em razão da falta de articulação e planejamento integrado das ações dos setores envolvidos.

Dessa forma, buscou-se verificar de que modo a articulação entre as administrações hidroviárias e os demais órgãos cujas atividades afetam as hidrovias contribui para a efetividade do programa. Concluiu-se que a falta de planejamento intermodal, a multiplicidade de órgãos envolvido com o tema e a falta de prioridade do setor hidroviário, com relação ao setor elétrico e ao modal rodoviário, contribuem para que haja subutilização das hidrovias brasileiras. Disponível também em Brasil, Tribunal de Contas da União. 2006. Sumários Executivos. Nova Série; 6, p.18.

<sup>39</sup> Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. E a dicção literal do artigo citado:

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

(...)



após a promulgação da Constituição, e devendo ser adotada em conjunto com o Plano Nacional de Recursos Hídricos de 2006.

Tal lei, além de instituir a Política Nacional de Recursos Hídricos, explicita que as águas brasileiras devem ter seus usos múltiplos assegurados. Normativa que aparece logo no seu artigo 1º, dos fundamentos e no artigo 2º, onde é considerada a importância do transporte aquaviário<sup>40</sup>:

Lê-se ainda no inciso VI do art. 15 de tal Lei que deve ser suspensa a outorga de uso de recurso hídricos que comprometa a navegabilidade de determinado corpo hídrico, sacramentando, ao menos no plano legal a inviolabilidade da navegação e da navegabilidade.

Pode-se afirmar, por outro lado, que se observa na prática verdadeira usurpação do uso hidroviário da água por uma priorização à produção de energia hidroelétrica. Veja nesse sentido Huguet et al. (2012.b, pp. 124-126) onde o engenheiro da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária do DNIT Eliezé Bulhões de Carvalho apresenta uma série de situações onde o uso múltiplo foi sacrificado, em especial a navegabilidade, como foi o caso da eclusa de Lajeado, onde foram iniciadas concomitantemente as obras da usina e da eclusa, aquela sendo construída e essa não, devendo ser construídas ainda quatro outras eclusas: de Marabá, Serra Quebrada, Estreito e Tupiratins para garantir ao Estado do Tocantins uma saída para o mar.

Citou ainda a falta da conclusão das Eclusas<sup>41</sup> de Boa Esperança na via navegável do Parnaíba, impedindo o escoamento de grãos do sul do Piauí e do

---

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

<sup>40</sup> Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

Art. 2º São objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

(...)

II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável. (Grifos nossos).

<sup>41</sup> Em tempo: A [Comissão de Serviços de Infraestrutura](#) (CI) do [Senado Federal](#) aprovou, no dia 3 de dezembro de 2014, substitutivo da [Câmara dos Deputados](#) ao Projeto de Lei do Senado (PLS) 209/2007, regulamentando a construção de eclusas ou outros dispositivos de transposição de níveis em rios com barragens. O Vice-presidente da [Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil](#) (CNA), José Ramos Torres de Melo, afirmou que a aprovação da matéria é "estratégica porque reduzirá custos no escoamento da produção de grãos no país com o uso regular das hidrovias como meio de navegação". O texto segue para votação no plenário do Senado. Pelo substitutivo a operação e manutenção das eclusas

Maranhão até Teresina e ainda a ausência de eclusa em Itaipu, o que impede a criação de sistema hídrico com o rio Paraná que agregaria cinco países e as três mais importantes capitais da América do Sul e a sua maior cidade: São Paulo.

Ainda em relação aos conflitos envolvendo os usos hidroviário e hidroelétrico dos recursos hídricos, temos exemplo recente de novo sacrifício da navegabilidade, com paralisação da navegação na Hidrovia Paraná Tietê: ofício protocolado pelo Sindicato dos Armadores de Navegação Fluvial do Estado de São Paulo – SINDASP, em 09.09.2014, com o assunto Paralisação da Hidrovia Paraná Tietê e dirigido ao Diretor-Geral do Operados Nacional do Sistema Elétrico – ONS, Sr. Hermes J. Chipp, registra o rebaixamento dos reservatórios de Ilha Solteira e de Três Irmãos, paralisando a navegação na citada hidrovia, com prejuízos também aos outros usos da água, como irrigação, piscicultura, agricultura, indústria, terminais intermodais e turismo, “que dependem da gestão harmoniosa do uso múltiplo das águas da Hidrovia Paraná-Tietê”.

O ofício pede esclarecimento sobre os procedimentos do ONS e das geradoras regionais “que conduziram um bem público e de usos múltiplos para tal situação”, lembrando o Diretor da existência de documentos referentes às concessões que estipulam a necessidade de manter um nível mínimo, que é de 325,40 msnm (metros sobre o nível do mar), previsto por exemplo no documento Informações Gerais da Concessão da Usina Hidrelétrica de Três Irmãos, justamente para que a navegação fosse mantida na hidrovia.

Lembram ainda no ofício que todo o sistema hidroviário e hidroelétrico foi construído visando o uso múltiplo, apresentando alternativas, que não tal rebaixamento do nível, com geração maior de energia à montante, por exemplo, e requerem, por fim, que seja restabelecido o nível mínimo para a navegação conforme documentos juntados ao ofício, bem como:

(...) estabelecer normas e “regras de convivência para todos os usos das águas, e a segurança de poderem operar com a disponibilidade que um processo industrial exige, de tal forma que não venham a ter, abruptamente e

---

serão considerados serviço público e terá prioridade para explorar o serviço o concessionário: “No processo de concessão de eclusa ou outro dispositivo de transposição de nível, o poder concedente poderá dar prioridade ao concessionário de geração de energia que opera a barragem. Para isso, no entanto, o interessado deverá constituir outra pessoa jurídica com fins específicos. Essa nova empresa poderá explorar diretamente a eclusa ou contratar prestadores de serviço para isso, desde que tenha autorização prévia do poder concedente”. Disponível em <http://www.agrosoft.org.br/agropag/231027.htm#VIOWDzHF9qU>, consultado em 07.12.2014.

inesperadamente, suas atividades totalmente paralisadas, como o ocorrido, gerando enormes prejuízos para os usuários das águas.

Esse caso permite adentrar o detalhe da gestão e uso múltiplo das águas, vendo-se, que embora previsto e consignado em documentos, ocorreu o desrespeito ao uso hidroviário, bem como, no caso em tela, aos outros usos. Basta refletirmos: se nem a lei tem sido capaz de garantir a não interrupção da navegabilidade, não nos parece que protocolos e documentos referentes às concessões hidroelétricas serão suficientes para garantir o respeito ao uso hidroviário dos recursos hídricos. Houve informações na mídia, que não foram confirmadas até o presente momento (novembro de 2014) sobre ações judiciais de indenização contra os responsáveis pela paralisação da hidrovía.

Por fim, poderá ser verificado na próxima parte do trabalho que também no planejamento ocorre a falta de planejamento, ou falta de criação dos processos que permitam que a realidade vá se transformando para seguir o planejamento que foi feito.

#### **1.4 CAOS E ANTICLÍMAX TAMBÉM NO PLANEJAMENTO: O PNLT<sup>42</sup>**

Tanto a falta de planejamento como a existência de um bom planejamento, mas sem que ele seja levado adiante têm também caracterizado a gestão estratégica no campo mais ampliado do planejamento da matriz de transportes de que o Brasil precisa. Para tanto se visitará o Plano Nacional de Logística de Transportes, o PNLT de 2006, bem como a sua reformulação em 2012, ficando clara a desistência da positiva diretriz de profunda mudança da matriz em 25 anos, para que se deixe tudo mais ou menos como já está em termos da proporção da participação de cada modal. Adentrarmos, pois, o campo do planejamento para ver que houve uma enorme reviravolta no que se refere ao objeto desse trabalho, sem que tenha havido grande reação à mesma. Nesse sentido será abordado o PNLT de 2006 que prometia ser o instrumento, o texto central para a mudança de nossa matriz de transportes, e a sua revisão em 2012, em que parece desistir da ousada ideia, sem nada comentar sobre a mudança. Com isso procura-se demonstrar que essa característica de “passageiro de

---

42 Tais ideias foram apresentadas originalmente em artigo: Huguet, Claudio e Bulhões, Eliezé Batista. 2013.

segunda classe” que tem marcado o modal hidroviário atinge também, profundamente, as ações de planejamento.

Temos acompanhado ao longo desse trabalho as várias formas em que o direito aparece como limite ao desenvolvimento sustentável e seguro das vias navegáveis interiores, seja por uma judicialização desmesurada e aparentemente com a entrada aberta demais a pedidos que deveriam ser ao menos melhor analisados, antes de ter o seu processamento judicial aceito, seja por um processo legislativo que falha em criar as condições para resolver pelo menos metade dos problemas enfrentados nessa tentativa de desenvolvimento, a questão indígena, seja ainda por um poder executivo que se manifesta com excessivo rigor e mesmo com um radicalismo associado a deficiências técnicas e de compreensão do que seja o desenvolvimento hidroviário, a extensão do objeto de licenciamento ambiental, como já foi possível observar até esse ponto do trabalho. Outros problemas envolvem falhas graves na execução, na fiscalização<sup>43</sup>, confusão institucional com transitoriedade das instituições responsáveis pelas vias navegáveis interiores.

A esses problemas todos acrescentamos agora um problema central de macroplanejamento em que ao fim veremos que ao não se conseguir executar conforme o plano inicial, ao invés de se tomar medidas para adequar as ações ao plano, adéqua-se o plano à incapacidade de fazer, situação semelhante a que temos acompanhado atualmente (3º trimestre de 2014), com a adequação da meta do superávit primário à incapacidade de se cumpri-la.

Nesse sentido, vemos que o Ministério dos Transportes, ao lançar em 2006 o Plano Nacional de Logística de Transportes – PNL<sup>44</sup>, apontava para a

---

<sup>43</sup> Veja-se, por exemplo, o artigo – Análise da Eficiência do Programa de Manutenção de Hidrovias apresentado no XXXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção e de autores da Universidade Federal do Amazonas (Santos, José Teixeira et. al), que utilizando o método de Análise Envoltória de Dados (DEA) aplicado ao Programa De Manutenção de Hidrovias observou uma na média ineficiência em 35% na aplicação dos recursos para manutenção das condições de navegabilidade nas VNIs. Tal método, a DEA busca avaliar a eficiência na transformação de recursos em produtos por unidades tomadoras de decisão (DMUs). Destaca-se e causa preocupação o dado de sua análise de que a AHITAR é a que mais recebeu recursos (19% do total) e ao mesmo tempo é a que menos carga transportou no período recortado pelos pesquisadores, com a participação de apenas 0,01% de toda a carga. Em relação à qualidade da navegação a AHITAR voltou a ocupar o último lugar. Pergunta-se, pois: por que a administração hidroviária que mais recursos recebeu é a que menos carga transporta e a que tem pior qualidade e navegação?

<sup>44</sup> Plano Nacional de Logística de Transportes – O PNL foi desenvolvido pelo Ministério dos Transportes – MT, em cooperação com o Ministério da Defesa em 2006 – MD, por meio do CENTRAN -

necessidade de aumento da utilização das vias navegáveis de forma contundente, inserindo uma mudança profunda na matriz nacional de transportes. No Plano do Ministério, no horizonte de 20 anos, o transporte aquaviário passaria dos 13% na participação desse modal no quadro geral de uso de modais verificados então (em 2006) para 29% em 2029. Para isso, uma série de investimentos apontados pelo Plano deveriam ser realizados.

O Ministério dos Transportes e o DNIT, após patinarem em suas tentativas de desenvolver o modal acabaram percebendo que não conseguiriam fazer tal mudança, tendo em vista até o fato de que em seis anos, entre 2006 e 2012, nada conseguiram avançar em relação à ampliação da participação do modal hidroviário. Procederam então à revisão do PNLT em 2012<sup>45</sup>. No documento do PNLT revisado informa-se que mesmo com investimentos em mais de 10 projetos considerados prioritários a um custo estimado de 2,6 bilhões de reais, o impacto na distribuição modal será de somente 1%. De acordo com os estudos, o foco dos investimentos será voltado para as rodovias e ferrovias, tanto em número de projetos, quanto em investimentos.

Ao final do horizonte proposto no PNLT revisado (agora é o ano de 2031), o modal hidroviário interior será responsável por somente 6% da distribuição, sendo que em 2013 esse valor é de 5% (o PNLT anterior apontara em 2006 a participação de 13% do modal hidroviário na matriz de transportes, sem distinguir, porém o hidroviário interior da cabotagem – a meta estipulada por ele era de passar dos 13% para 29%, sempre incluindo dos dois componentes do modal hidroviário [interior + cabotagem]). Tal mudança demonstra que o setor hidroviário nacional foi novamente preterido nas políticas de infraestrutura de transportes.

Observe-se que uma possível ausência de transparência na comunicação das informações mais importantes do PNLT revisado, pois antes a meta era elevar a participação do modal hidroviário geral de 13% em 2006 para 29% de participação em 2029. O PNLT revisado de 2012 apresentou a informação de forma diferente: que em 2011 a participação do modal hidroviário em toneladas-quilômetro era de 5% e que passará a 6% em 2031, e que a participação do modal de cabotagem era

---

Centro de Excelência em Engenharia de Transportes. Maiores informações disponíveis em <http://www.transportes.gov.br/index/conteudo/id/36391>

<sup>45</sup> Plano Nacional de Logística e Transportes. Projeto de Reavaliação de Estimativas e Metas do PNLT – Relatório Final. Ministério dos Transportes. Logit GisTran, setembro de 2012.

de 8% em 2011 e passará a ser de 9% em 2031. Essa forma de apresentar parece deixar oculta a informação mais relevante: em 2006 havia o plano de elevar a participação do modal hidroviário (geral = interior + cabotagem) de 13% para 29% em 2029, ou seja, um aumento da participação do modal na ordem de **123%** e que com a revisão de 2012 esse aumento será de apenas **13%** (5% hidrovias interiores + 8% cabotagem, e caso consigam) em 2011 para meros 15% em 2031, o que representará um aumento da participação do modal hidroviário de apenas **15%**.

O que a atualização do PNLT deveria comunicar claramente e não fez claramente é a revogação do seu acertado eixo anterior, o fracasso em prosseguir na busca do seu maior objetivo, e a sua própria desconstrução, mesmo tendo que se enfrentar todos os obstáculos que esse trabalho vem explicitando, como o da judicialização, por exemplo. Uma administração pública eficiente tem que ser capaz de deparar com obstáculos os mais difíceis e ultrapassá-los

A principal e significativa proposta de mudança existente no PNLT de 2006 era a ambiciosa meta de praticamente triplicar a participação do modal hidroviário consumando mudança radical da matriz de transportes brasileira. Observe-se como ocorre a negação desse retumbante fracasso na apresentação do engenheiro Marcelo Perrupato acerca do plano revisto em 2011 em recente comunicação<sup>46</sup>:

O PNLT, em desenvolvimento pelo Ministério dos Transportes a partir de 2006, vem sendo considerado, mundialmente, um caso de sucesso em planejamento estratégico de transportes. (Grifos nossos).

Parecem ter faltado à Administração Pública coragem e a transparência de assumir publicamente o fracasso na persecução dos auspiciosos e difíceis objetivos anteriores. A que caso de sucesso poderia estar se referindo o palestrante no trecho acima?

Pergunta-se: os formuladores do PNLT em 2006 e dos outros Planos<sup>47</sup> e projetos que se seguiram para desenvolver o setor hidroviário não estavam cientes da existência da prática sistemática de judicialização das iniciativas tendentes à implantação e ou ampliação / melhoramento das condições das vias navegáveis de que foram e ainda são alvo os principais sistemas hidroviários?

---

<sup>46</sup> Em Santa Maria em 27.04.2012.

<sup>47</sup> Programa de Aceleração do Crescimento 1 e 2, disponível em <http://www.pac.gov.br>.

## 2 - O DIREITO COMO PROMOTOR DO DESENVOLVIMENTO DAS VNIS

Pôde-se ver no capítulo anterior como o direito tem servido como instrumento de atraso ao desenvolvimento das VNIs nas três esferas da República. Pergunta-se: como tal quadro pode ser revertido? Como usar o direito para resolver os problemas à medida que aparecerem e não para criá-los ou aprofundá-los?

Neste capítulo enumeraremos alguns dos problemas que têm sido relatados para apontar caminhos de superação desses gargalos. Acaso feito um pacto político republicano em prol do desenvolvimento sustentável, contínuo e consistente das VNIs, quais as possibilidades de atuação do Estado como indutor desse desenvolvimento?

Será também abordada a possibilidade ou a necessidade de se promover um choque de valores que parece ser central na problemática hidroviária: o desenvolvimento logístico e econômico em contraposição à preservação ambiental. Tal enfrentamento será esboçado, apenas para se chegar à ideia de que pode ser uma falsa questão, pois se procurará demonstrar nesse trabalho que a ampliação do modal hidroviário com a consequente retirada de pressão sobre o modal rodoviário traz ganhos ambientais em larga escala e não prejuízos e passivos ambientais, na resultante final, sendo usado o exemplo da BUNGE, ganhadora do prêmio sustentabilidade 2014 promovido pela Revista Exame – Guia Sustentabilidade<sup>48</sup>: um dos elementos para essa conquista foi o uso do transporte hidroviário ao invés do rodoviário, projetando-se um cenário próximo em que haverá menos cem mil viagens de caminhões por ano para o transporte de seus produtos e insumos.

Nesse sentido falaremos do Estado em sua função de intervenção no domínio econômico, devendo exercer o papel indutor de determinado desenvolvimento pontual em alguns momentos. Entende-se que o objeto desse trabalho preenche os requisitos para receber tal tratamento do Estado. Será revisitada a seguir a ineficiência e as sobreposições da administração pública federal desse modal de transporte, fazendo-se algumas sugestões de otimização dessa gestão, abordando o direito como instrumento de transformação.

---

<sup>48</sup> Flávia Furlan. Encurtando o caminho ao mercado europeu. **Guia Exame Sustentabilidade 15 anos**. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, pp. 166-167.

A administração pública indireta, que tem sido realizada na modalidade de concessão legal, será revisitada, para se propor as delegações negociais com o uso das parecerias público privadas, como as concessões administrativas e ou as patrocinadas, cogitando-se mesmo, em um momento posterior, a cobrança de pedágio dos usuários comerciais de hidrovias que já tenham seu funcionamento próximo ao estado da arte.

Não resta dúvida de que uma grande mudança na forma como são vistas hoje os sistemas hidroviários e as iniciativas e atividades de manutenção e desenvolvimento dos mesmos tem que ser modificada. A ideia que será abordada é a apresentação de uma série de argumentos e números que permitam ver que na resultante final, no cômputo final, o ganho ambiental é inegável e que quanto mais se conseguir expandir, melhorar, intensificar a navegabilidade e a navegação interiores, proporcionalmente maiores serão os ganhos ambientais.

Mostra-se necessário ter para tanto uma visão que extrapole a pontual, local, para um olhar no mínimo regional, mas preferencialmente, global. No início desse subitem será apresentado de forma resumida como funcionam os serviços de pagamentos ambientais, pois a tese que será defendida é de que os desenvolvedores e os responsáveis pela navegabilidade eficiente e significativa devem ser vistos como credores de tais pagamentos e tal dinâmica deve passar a funcionar como mais um elemento de fomento ao desenvolvimento do mais ecológico dos modais de transportes, o hidroviário.

Um dos elementos dessa segunda parte do trabalho é a descrição das intervenções de que precisa uma VNI para que seja plenamente navegável e capaz de dar vazão à quantidade significativa de carga, com segurança e eficiência, demonstrando, segundo Tachibana e Aloísio<sup>49</sup>, a existência de soluções com a SGA, sistema de gestão ambiental que são capazes de minimizar a possibilidade de impactos ambientais nas VNIs.

Outra inversão menor proposta nesse momento ocorre no sentido de que quanto mais preparada para a navegação for a hidrovia, menores serão os riscos de

---

<sup>49</sup> Propostas de metodologias técnico-ambientais para o desenvolvimento do transporte comercial de cargas nas hidrovias brasileiras. Departamento de Engenharia Naval e oceânica - Escola Politécnica da USP. Disponível em [http://www.ipen.org.br/downloads/XIX/CT4\\_TRANSPORTE\\_MAR%C3%8DTIMOS\\_Y\\_FLUVIALES/Walter%20Aloisio%20-Toshi-Ichi%20Tachibana.pdf](http://www.ipen.org.br/downloads/XIX/CT4_TRANSPORTE_MAR%C3%8DTIMOS_Y_FLUVIALES/Walter%20Aloisio%20-Toshi-Ichi%20Tachibana.pdf).



acidentes, fator que não parece fazer parte da pauta ambientalista, no mínimo illogicamente, pois o maior perigo são os acidentes e não o desenvolvimento da navegabilidade em si, nos trazendo à reflexão, novamente, a aparente prevalência, um tanto quanto inadequada, do princípio da precaução. Ainda mais quando se está a tratar da eficiência logística de um país, com reflexos diretos na competitividade internacional de seus produtos e na balança comercial.

Tal descrição aborda também eventuais inconvenientes ambientais, que terão que ser normatizados e coibidos e não usados para simplesmente impedir que se navegue no interior, além de demonstrar como o uso da tecnologia pode prevenir ou minimizar os impactos ambientais decorrentes dos quatro elementos existentes em um sistema hidroviário funcional: a via, as embarcações, os terminais e as cargas, descrevendo-se as intervenções que podem ser necessárias relacionadas principalmente às vias.

Em seguida, passa-se ao uso do direito de forma inovadora, com resultados bastante interessantes. Trata-se da busca de um caminho de solução negociada entre particulares que vinham brigando há muitos anos, com grandes prejuízos para ambas as partes. Será descrita brevemente a inovação da Fibria, empresa do ramo de papel e celulose, que a ajudou a se destacar, desatar antigos nós, e ser considerada a empresa sustentável do ano de 2014, segundo a Revista Exame em seu Guia Exame Sustentabilidade de 2014. Seria possível substituir décadas de brigas por negociações também no desenvolvimento dos sistemas hidroviários brasileiros?

É feita breve referência a John Elkington<sup>50</sup>, conhecido e respeitado internacionalmente com uma referência em sustentabilidade, e o seu conceito de economia circular.

E será dentro desse contexto, de uma economia cada vez mais sistêmica, que será apresentado o exemplo da empresa Bunge, ganhadora de empresa do ano em duas categorias do concurso promovido pelo Guia Exame Sustentabilidade: no agronegócio e relação com a comunidade.

Por fim, quando se chegar à conclusão que tal desenvolvimento está ligado até mesmo à segurança nacional e à soberania do país, será percebido o

---

<sup>50</sup> É presidente da Volans, empresa com sede em Londres dedicada a impulsionar inovações sociais e ambientais, e cofundador da consultoria SustainAbility. John Elkington cunhou a expressão tripé da sustentabilidade – a ideia de que todo negócio deve observar seus impactos econômicos, sociais, ambientais (Guia Exame Sustentabilidade 15 anos. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, p. 38).

cabimento do uso de medidas suspensivas de liminares e seguranças, tendo em vista a supremacia do interesse público, dentre outros elementos.

## **2.1 - INSTRUMENTOS CLÁSSICOS PARA A INDUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO NO ESTADO REGULADOR**

O ex-ministro do Supremo Tribunal federal, Eros Grau (1991) elaborou um interessante entendimento e organização sobre a forma de intervenção do Estado no domínio econômico, que ocorre por absorção, por direção ou por indução.

No caso da intervenção por absorção, estaremos no campo da intervenção direta do Estado no domínio econômico, sendo o exemplo mais importante o do campo da energia nuclear com a criação de uma empresa como a antiga NUCLEBRÁS, por exemplo. O Estado está aí como participante, como prestador da própria atividade econômica. Na absorção estamos diante dos casos em que o Estado exerce o monopólio da atividade assumindo integralmente os meios de produção ou de troca em determinado setor.

Pode também atuar por direção exercendo pressão sobre a economia, estabelecendo comportamentos compulsórios, dirigindo, enfim, a atividade econômica para determinadas direções, podendo ser exemplificado com a regulação que estabeleceu a possibilidade de portabilidade na telefonia celular, bem como a proibição do bloqueio de aparelhos, ambas as medidas no sentido de aumentar a concorrência e a qualidade da prestação de serviços no setor.

O Estado pode também, por fim, atuar por indução, estabelecendo comportamentos preferenciais, como foi o caso das negociações como setor automotivo em que ofereceu reiteradas vezes a redução de um dos tributos em troca da promessa das montadoras de não demitirem parte de seus quadros.

O mandamento fundamental do Estado Regulador, segundo Carvalho Filho<sup>51</sup> está na própria constituição, em seu art. 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

---

<sup>51</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2011. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas. 2012. 25ª ed. Pp.903 e ss.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (...)

Se partimos de um déficit no que se refere a planejamento do desenvolvimento das VNIs, ainda digerindo o grande retrocesso no PNLT acima exposto, tem ainda o Estado a possibilidade de direcionar o desenvolvimento de determinadas áreas através do incentivo. Carvalho Filho (idem, p.904) relembra algumas das formas de incentivo ou fomento do Estado: benefícios tributários, subsídios, garantias, empréstimos em condições favorecidas, bem como a proteção aos meios nacionais de produção, assistência tecnológica, dentre outros.

E o foco será no Estado em seu nível federal, pois é essa esfera da administração pública que detém competência exclusiva sobre os serviços de transporte e a competência legislativa nesse campo.

### **2.1.1 - NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

Apenas para contextualizar o que será apresentado a seguir, o interesse do autor desse trabalho e de alguns artigos citados surgiu de um convite do então Diretor da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ) do DNIT, o Sr. Adão Proença para criar uma proposta que permitisse a saída da DAQ de dentro do DNIT e a sua multiplicação por dez em pessoal, bem como o fim da modalidade convênio, na época já com ao CODOMAR, para o uso de contratos. A partir daí um consórcio de três empresas preparou a proposta de consultoria e o projeto da mudança. Participaram um escritório de advocacia, uma empresa de estratégia e processos e uma consultoria de estratégia. Tal proposta, devidamente entregue em 2012, jamais foi contratada, mas acabou despertando de fato tal interesse.

Nesse ponto temos então um exemplo de mudança na configuração da própria administração onde um dos objetivos principais da demanda vinha a partir de um diagnóstico de que o DNIT, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes tinha um “dna” e uma cultura excessivamente rodoviarista, e que as consultas ambientais dentro do DNIT para as intervenções hidroviárias enfrentavam a mesma e longa fila tomada pelas das consultas oriundas do modal rodoviário. A ideia era oferecer um leque de possibilidades, fosse uma secretaria dentro do ministério dos

transportes, uma nova estatal (empresa pública ou sociedade de economia mista) como já se anunciou (fontes da ANTAQ) como sendo a EDH – Empresa de Desenvolvimento Hidroviário, ou EBH – Empresa Brasileira de Hidrovias. Tal proposta e debate foi parar nas auditorias do TCU e veja-se como ele se manifestou:

75. Com a reestruturação prevista para o setor hidroviário, informada pelo MT, as competências aquaviárias do DNIT seriam reunidas às da Codomar (hoje estabelecidas no termo de Convênio 7/2008) e às das Administrações Hidroviárias na mesma empresa (EBH), que seria vinculada diretamente ao Ministério dos Transportes, o que traria, em tese, melhores condições de gestão dos ativos hidroviários e dos recursos orçamentários relacionados, permitindo ainda ao Dnit, se afastar das atividades de administração de tal modal. Tal medida, quando implementada e nos termos como informada, viria ao encontro da determinação do Tribunal<sup>52</sup>.

(...)

A alternativa proposta, e que vem norteando os trabalhos, foi a transformação da CODOMAR na empresa Brasileira de Hidrovias (EBH) para a qual seriam transferidas as responsabilidades planejar, coordenar, administrar e fiscalizar (dentre outros) obras e serviços voltados para a melhoria da segurança e trafegabilidade das vias navegáveis interiores. Como resultados das discussões, foram propostas uma minuta de Medida Provisória e Projeto de Lei (cópias anexas) que atualmente circulam nos altos escalões do Governo Federal para decisão quanto à sua implementação (peça 21, p. 6, peça 56, p. 24-37).

Mas,

182. Apesar de o departamento informar que está em curso a reestruturação do setor, transformando a Codomar em EBH, no íterim entre o segundo e terceiro monitoramentos, não se identificaram medidas adotadas pelo Dnit para atender a determinação do TCU, no sentido de dotar sua estrutura com recursos para as atividades de direção do modal hidroviário, à exceção dos quatorze novos servidores ingressos na diretoria; de fazer distinção entre as atribuições executórias das de direção; e de se abster de descentralizar serviço à instituição que não possua quadro capacitado pra prestação dos serviços hidroviários.

---

<sup>52</sup> TC 022.540/2013-0. Natureza: Relatório de Monitoramento. Entidade: Ministério dos Transportes (vinculador): ACÓRDÃO Nº 2573/2014 – TCU – Plenário.

Esses seriam alguns dos procedimentos necessários no campo da administração direta. Ainda nesse campo propõe-se, em convergência com as percepções e diagnósticos feitos tanto pelo TCU, como pelo IPEA, uma integração institucional que possa funcionar de fato, tendo como base, possivelmente, a edição de atos administrativos complexos com a participação de todos os órgãos envolvidos e ou interessados.

Nesse sentido o engenheiro Eliezé Batista<sup>53</sup> produziu uma apresentação gráfica que bem demonstra a complexidade do campo, através de círculos concêntricos de importância e participação dos principais órgãos envolvidos<sup>54</sup>:

A Figura a seguir demonstra a complexidade, a necessária interinstitucionalidade e interdisciplinaridade do sistema que se quer por em marcha acelerada e autossustentável, demonstrando como a questão é desafiadora, não havendo que se falar, porém, em impossibilidade ou inviabilidade do esforço e do êxito.

E propõe-se a criação de um comitê deliberativo envolvendo todos esses órgãos que deveria funcionar de acordo com a seguinte proposta, a ser melhorada com o estudo mais aprofundado do melhor direito envolvido na sua viabilização:

Seguindo a ideia decisões conjuntas de um CARF (Comitê de Avaliação e Regularização de Águas Públicas Federais) que funcione de fato. Atualmente o CARF reúne membros com poder de decisão da Marinha do Brasil (autoridade portuária), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e da Secretaria de Patrimônio da União (através de suas superintendências estaduais). Está em funcionamento atualmente, por exemplo, o CARF do Amazonas. O comitê deliberativo que ora propomos será mais complexo e deve incluir pessoas com a mais alta autonomia decisória para que a eficiência de suas reuniões e deliberações seja máxima. Órgãos com a função que hoje é da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária (DAQ-DNIT) hoje terão um múltiplo papel, de voz e voto no comitê, organização dos andamentos do trabalho, como se tivesse a Relatoria dos assuntos, podendo, porém isso variar de acordo com a especificidade dos tópicos. Além disso, terá a função de órgão técnico a subsidiar com

---

<sup>53</sup> Em VIAS NAVEGÁVEIS NO BRASIL: Desenvolvimento. Como fazer. *In* Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 12, São Paulo: Ed. IOB.

<sup>54</sup> Há que se considerar na figura - representada pela SEP, que faz parte da estrutura da Presidência - a própria Presidência e Casa Civil, que têm se mostrado atores importantes para assuntos estratégicos relativos à infraestrutura de transportes.

análises aprofundadas, consistentes, estritamente técnicas (a repetição da palavra é justificada e a negociação é deixada para o debate e votação colegiados, mas já com o direcionamento de seguir essa análise e recomendação) e rápidas todas as questões do comitê, podendo sempre requisitar apoio também eminentemente técnico dos demais componentes do comitê conforme o tema em análise. Poderia também ser como um CONIT que fosse mais operacional e, de novo, que funcionasse de fato. Percebe-se aqui que não existe a hipótese de indicação política para cargos, pois naufragaria a iniciativa logo no começo. Um diferencial desse comitê que conferiria eficácia as suas decisões seria, sempre exemplificativamente, o caráter vinculante de suas decisões a todos os órgãos que o compõem. Outro elemento fundamental para garantir tal eficácia seria a dinâmica segundo a qual estando presente a DAQ ou o órgão que desempenhar essa função, a reunião é válida e vincula todos os demais do comitê, mesmo que estes não estejam representados. Tais elementos da dinâmica seriam garantidos pela lei ou decreto de criação / regulamentação do funcionamento do comitê.

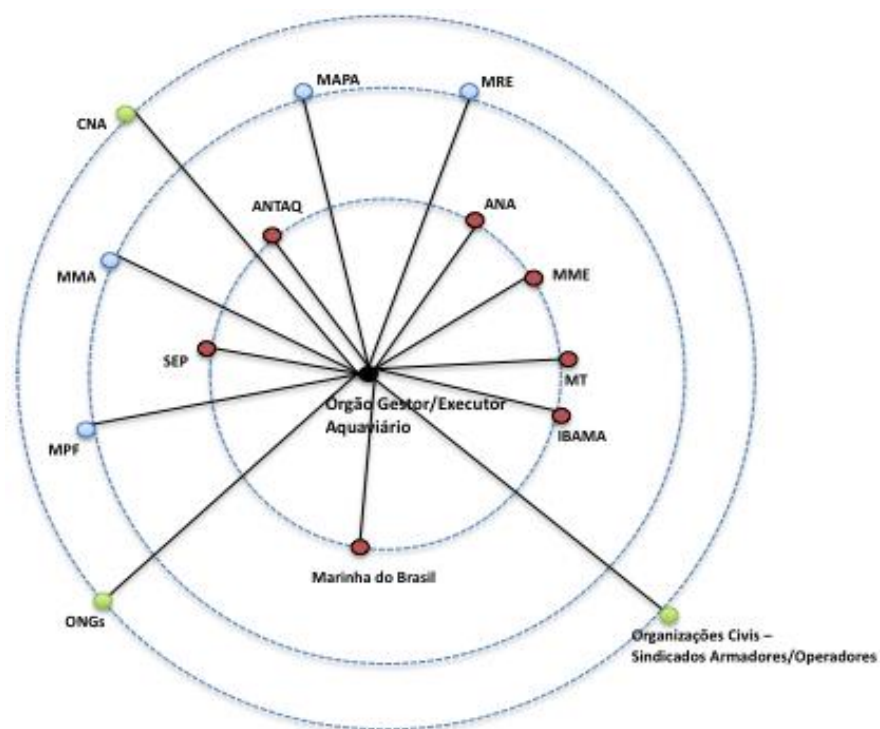


Figura 2 - Rede do Setor Aquaviário Nacional<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Figura transcrita do artigo de Claudio, Huguet et al. (2013) VIAS NAVEGÁVEIS NO BRASIL: Desenvolvimento. Como fazer. *In* Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 12, São Paulo: Ed. IOB. , p.117.

Já em relação ao recorrente problema da motivação no serviço público, Gonçalves (2012) propõe que seja enfrentado da seguinte forma:

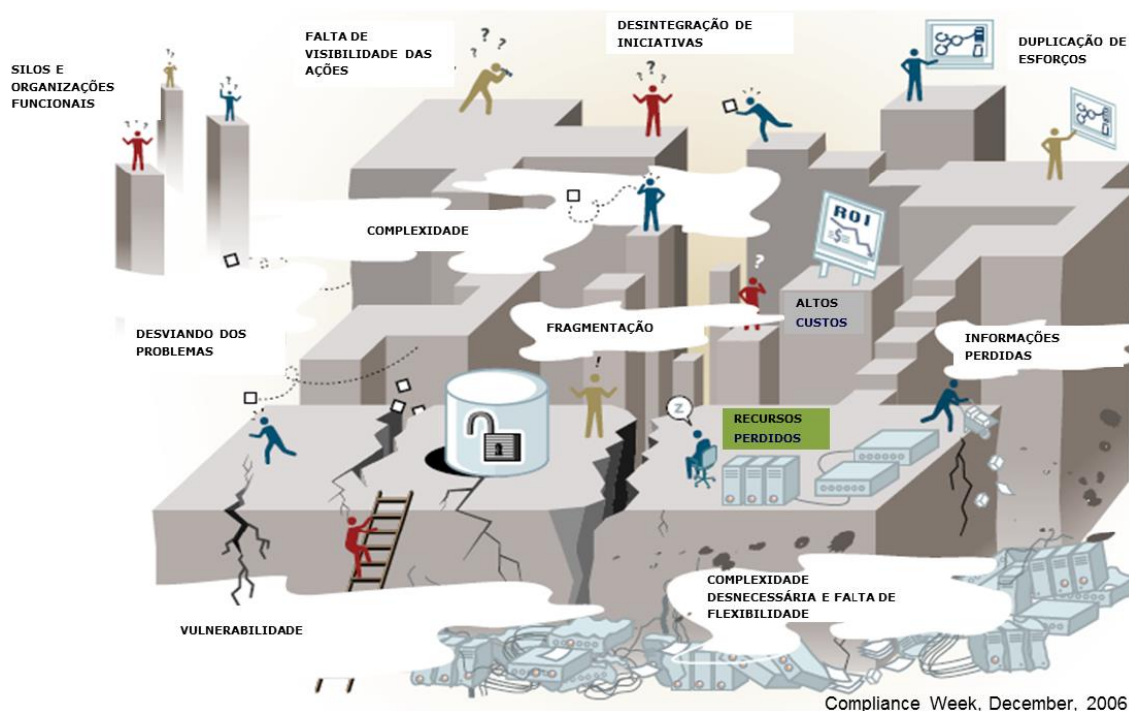
Um dos aspectos críticos para construção e sustentação de sistemas organizacionais complexos é o que denominamos de “fit organizacional”, aqui entendido como a capacidade de “ajustamento” da organização ao contexto externo. Existe uma ampla discussão entre diversos autores, como, por exemplo, Roberts (2004), Hayes (2005), Smith & Reece (1999) e Beer (2005) – sobre a questão do “fit” nas organizações. Para Beer et al (2005)<sup>56</sup>:

Para competir de forma bem-sucedida num ambiente altamente competitivo e mutável, as organizações precisam realizar o “fitness”, que é a capacidade de aprender e mudar para se ajustar a novos ambientes.

Confluindo com as ideias de Beer (2005), temos Kaplan et al (1997)<sup>57</sup>:

Não basta somente definir uma estratégia com sua missão, valores e visão para alcançar o sucesso (...). São necessários sistemas gerenciais abrangentes, que integrem e alinhem as duas funções vitais da organização: a estratégia e as operações.

A figura a seguir ilustra problemas recorrentes no contexto atual das organizações:



<sup>56</sup> Strategic Management as Organization Learning, 2005.

<sup>57</sup> A Estratégia em Ação – Balanced Scorecard, 1997.

Figura 2<sup>58</sup> – O Diagnóstico da Fragmentação Organizacional do Sistema

Como então pensar um modelo que consiga aumentar as chances de sucesso do desenvolvimento, ampliação, integração e manutenção do sistema de vias navegáveis interiores brasileiras?

Pergunta o autor continuando a desenvolver o tema no supracitado artigo, que não cabe aprofundar no momento. Porém, apenas esboçando o encaminhamento seguido para responder-se aos desafios, chegou-se a várias representações gráficas dos caminhos a serem trilhados e de sistemas que pudessem ser eficientes. Nesse sentido:

Uma possível resposta a essa situação urgente e dramática é a criação de uma estrutura que pense “ponta a ponta” o modal. Ou seja, estruturas que, além de olhar os aspectos de “manutenção geral das vias”, estude e implemente, soluções para o modal. A seguir apresentamos um exemplo desta integração.

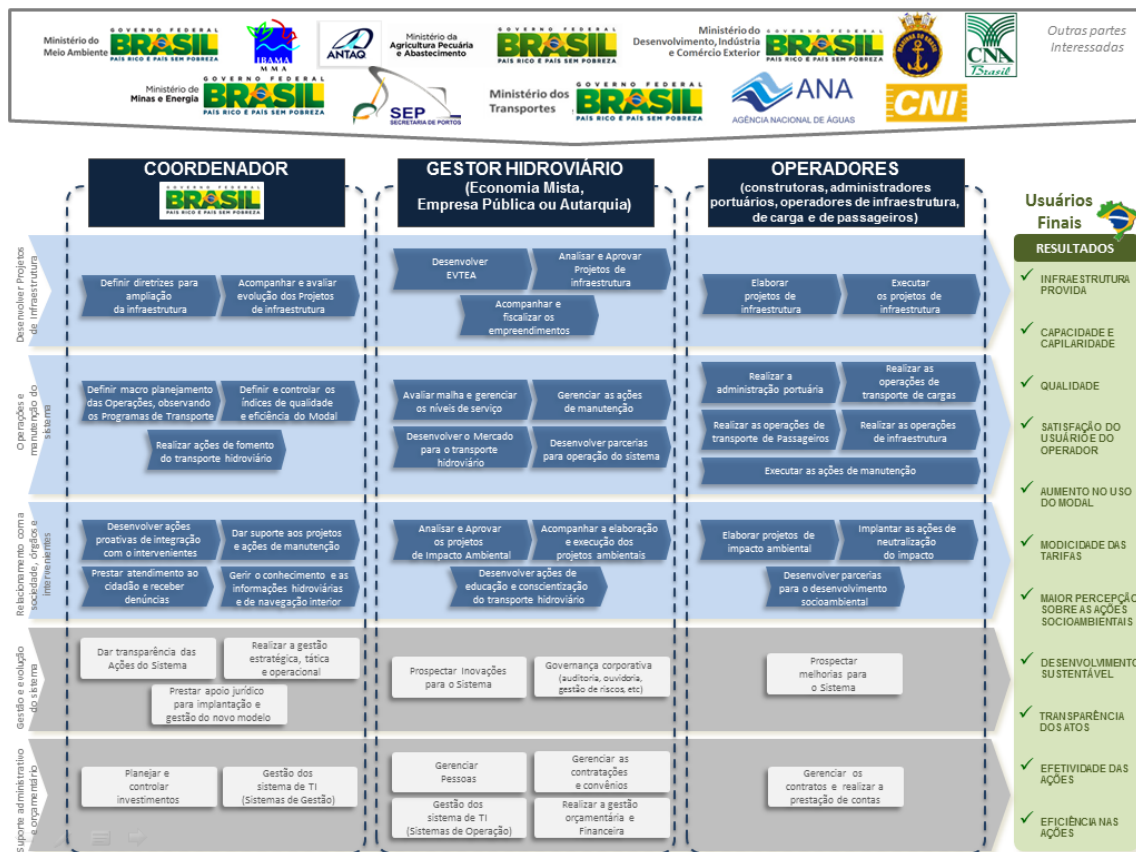


Figura 3 – Exemplo de construção de um modelo integrado para o modal

58 Figura transcrita do artigo de Claudio, Huguet et al. (2013) VIAS NAVEGÁVEIS NO BRASIL: Desenvolvimento. Como fazer. In Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 12, São Paulo: Ed. IOB. p.115. Originalmente do evento *Compliance Week* (2006).



Procuramos assim apontar opções para um melhor funcionamento da administração pública em geral, tanto direta como indireta, demonstrando a necessidade de um funcionamento integrado das instituições essenciais a este desenvolvimento, seja ativamente com ações propositivas, seja negativamente, deixando de praticar ações impeditivas do bom desenvolvimento ou funcionamento do modal. Passaremos a seguir a analisar as possibilidades de melhores resultados com experiências de administração indireta, só que na dimensão negocial, enfatizando a conveniência de utilizar as parceiras público-privadas.

### **2.1.2 NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NEGOCIAL**

Se vimos acima um ensaio sobre as possibilidades do uso do direito de modo a contribuir para o desenvolvimento das VNIs no âmbito da Administração Pública Federal, onde se tem praticado principalmente a delegação legal, veremos agora de modo apenas exploratório, exemplificativo, quando não prospectivo, as possibilidades da administração indireta por delegação negocial no campo que é objeto desse trabalho.

O já citado estudo do IPEA (2014) apontou como recomendação a concessão simples das hidrovias (agora sim, teriam que ser como hidrovias) como uma possibilidade para superar a paralisação experimentada pelo setor. Da sinopse do estudo destacamos a ideia geral<sup>59</sup>:

A análise recomenda que a implantação e a operação de hidrovias sejam transferidas à iniciativa privada, por meio de concessão simples, com cobrança de pedágio, permitindo agilizar as obras necessárias e dando perspectivas de continuidade das operações aos transportadores, já que a manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias não dependerá de recursos públicos.

Sabe-se que existe grande resistência a ter que pagar por algo que sempre foi gratuito. Tal fenômeno foi experimentado, e superado, com as concessões rodoviárias: aos poucos os usuários foram percebendo que o dinheiro gasto nos pedágios significava um pequeno e válido investimento de acordo com a segurança,

---

<sup>59</sup> IPEA. 2014. P.6.

confiabilidade e maior eficiência oferecidas no trajeto pela maior parte das rodovias concedidas. Pode-se dizer que se operou uma mudança cultural nesse sentido.

O mesmo se aplica às hidrovias que poderiam vir a ser objeto de concessão para a iniciativa privada, conforme proposto no texto em tela<sup>60</sup>. Apresentando de modo resumido a ideia: trechos de hidrovias seriam concedidos a particulares que ficariam responsáveis por todas as intervenções a serem feitas no trecho, desde aquelas de manutenção e garantia da segurança até aquelas de expansão da capacidade de tráfego. O prêmio nesse segundo caso seria óbvio, a obtenção de maiores receitas com pedágios.

Embora pareça antipático se cobrar por algo que sempre foi livre, desde o seu uso pelos índios, é preciso garantir que esse algo - uma via navegável com capacidade e confiabilidade - exista. E tendo em vista que os principais pagantes desses pedágios seriam os usuários comerciais das vias, pode-se imaginar que rapidamente essa primeira resistência seria rapidamente superada, se é que chegaria a existir. Poderia ser desenvolvida uma espécie de isenção para pequenos barcos com poucos passageiros e sem característica comercial.

Outra possibilidade de se avançar de modo diferente nesse campo em que não se tem obtido sucesso até agora seria através das parcerias público-privadas, trazidas pela Lei 11.079/2004. Segundo Carvalho Filho<sup>61</sup>, embora tal lei tenha algumas lacunas como o fato de não ter definido o que é o contrato de concessão especial ou a parceria público-privada, limitando-se a afirmar que “a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, para definir a seguir ele mesmo o que entendeu dos objetivos da Lei<sup>62</sup>:

*Pode o contrato de concessão especial sob regime de parceria público-privada ser conceituado como o acordo firmado entre a Administração Pública e pessoa do setor privado com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes.*

(Grifos do Autor)

---

<sup>60</sup> IPEA. 2014. Pp. 33, 34, 43.

<sup>61</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2011. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas. 2012. 25ª ed. 2012. P. 423, 424.

<sup>62</sup> Idem: P. 424

Especificando-se melhor podemos ver que tanto a concessão administrativa, que segundo o IPEA (2014:43), teria chegado a ser mencionado pelo diretor-presidente da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) como um modelo inédito que estaria em desenvolvimento para impulsionar o desenvolvimento das VNIS, como a concessão patrocinada seriam possibilidades reais para tal finalidade.

A principal característica da concessão patrocinada seria o fato de o concessionário receber recursos de duas fontes, uma oriunda das tarifas pagas pelos usuários e outra, como no próprio texto legal, “adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (§1º do art. 2º da Lei 11.079).

Na concessão administrativa, a princípio, não ocorre a remuneração pelo sistema de tarifas, sendo a própria Administração Pública a usuária, direta ou indireta do serviço. A ideia aqui é a Administração Pública garantir o uso a custo zero para o usuário final, pelo menos durante um tempo.

O direito ainda oferece, ao menos potencialmente, outros instrumentos, ainda muito mais poderosos, como será visto a seguir.

## **2.2 - VIRADA NA COMPREENSÃO DO IMPACTO DA VNIS NO MEIO AMBIENTE: O SEU FOMENTO PELO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS**

Proporemos a seguir uma verdadeira virada na forma como o desenvolvimento das VNIs tem sido visto pela maior parte dos atores que têm se destacado nas questões envolvendo tal desenvolvimento, como ONGs ambientais, comunidades afetadas, como as indígenas, de pescadores, ribeirinhos, etc., os ministérios público federal e estadual, dentre outros. Após ficar demonstrado no capítulo 1 que acabou se criando uma cultura de aversão, uma verdadeira antipatia do desenvolvimento hidroviário e às intervenções que este demanda, propõe-se, pois, a possibilidade de desconstrução dessa forma de ver. Propõe-se ainda mais: que se possa avançar a tal nível de conscientização e conhecimento sobre o modal que permita que ele seja visto não como um vilão, mas como um campeão ambiental.

## 2.2.1- BREVE DESCRIÇÃO DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Nas últimas décadas diante das percepções das alterações que o homem estava causando ao planeta iniciou-se verdadeira revolução na sociedade e especialmente no campo do direito ambiental. Uma das pequenas revoluções ou evoluções surgidas dos novos cenários que se delineavam foi a ideia de remunerar pelo provimento de serviços ambientais, objetivando-se a conservação da natureza através da compensação econômica dos seus provedores, o que seria talvez uma forma sustentável de manter ou até mesmo ampliar tais serviços ambientais.

Constituem serviços ambientais dos ecossistemas<sup>63</sup>, os benefícios por eles gerados e que são aproveitados pela sociedade, classificados em: Serviços de suprimento: de necessidades como comida, água, madeira e fibras; regulatórios: que afetam clima, enchentes<sup>64</sup>, doenças, resíduos e qualidade da água; Serviços culturais: recreação, estéticos e espirituais; Serviços de suporte: conservação da biodiversidade, formação de solo, fotossíntese e ciclagem de nutrientes.

Para Heal (2000), citado por Veiga Neto<sup>65</sup> (2010), “o melhor termo para caracterizar os serviços ambientais seria dizer que são os responsáveis pela infraestrutura necessária para o estabelecimento das sociedades humanas”. Definição bem mais abrangente que é bastante apropriada à tese que se defenderá no presente trabalho.

Veiga Neto destaca que “três destes serviços vem tendo maior relevância na discussão deste tema. São eles: a manutenção e/ou sequestro de carbono relacionado com a mudança climática, os serviços associados à manutenção da biodiversidade e os serviços associados à qualidade e quantidade de água”. Deter-nos-emos mais especificamente no campo da manutenção ou sequestro de carbono, mesmo que através de dinâmica diferente das atualmente contempladas nesses serviços ambientais, que são, principalmente, manutenção da floresta de pé e mesmo a sua ampliação, havendo o sequestro pela fotossíntese das árvores, por exemplo.

---

<sup>63</sup> Segundo, por exemplo, o *Millenium Ecosystem Assessment* (2005), no âmbito da ONU.

<sup>64</sup> Sabe-se que intervenções de engenharia bem planejadas e executadas tendem a aumentar o controle sobre a via navegável, tendendo a permitir um maior controle sobre o regime de águas dos rios, podendo, dessa forma, ajudar a evitar ou a diminuir a intensidade de enchentes.

<sup>65</sup> Em sua tese de doutorado: A construção dos mercados de serviços ambientais e suas implicações para o desenvolvimento sustentável no Brasil. 2008. UFRRJ. p.20.

Na classificação feita por Veiga Neto<sup>66</sup> parece ser mais interessante e factível para a aplicação do pagamento por serviços ambientais que se tem em mente, o de terceiro tipo, que é quando o pagamento é feito pelo setor público, sendo que dentre as fontes possíveis destes recursos estão tanto orçamentos, como taxas de usuários, podendo, em tese haver sinergia entre um dos modelos acima sugeridos, dentro do conjunto das parecerias público-privadas e o pagamento por serviços ambientais. Um campo privilegiado de aplicação desse modelo de PSA (pagamento por serviço ambiental) seria no fomento a uma melhor gestão das bacias hidrográficas, campo em que os participantes do uso e desenvolvimento do modal hidroviário têm especial interesse.

Seguindo ainda as classificações apresentadas por Veiga Neto, percebe-se, que se os múltiplos desenvolvedores do aumento do uso da via navegável comercialmente não podem dizer que detém a propriedade, “A exclusividade de um determinado bem é obtida através do contrato social ou através de instituições que prevejam a propriedade deste bem para um determinado ator econômico”.

Podem, porém, habilitar-se na outra característica que é o do caráter de rivalidade, já que o “uso de uma unidade de um determinado bem por um agente econômico impede o uso desta mesma unidade por outro agente ao mesmo tempo.” Por analogia, já que não é possível falar em propriedade do ato de transportar, se o transporte é feito por VNI, é excludente que aquele mesmo trecho possa ter sido feito pelo outro modal mais poluente, concluindo-se que a realização de transporte pelo modal hidroviário exclui, faz com que não aconteça o transporte pelo modal rodoviário, que é o mais comum no Brasil<sup>67</sup>.

Embora o caminho apresentado acima seja factível, o mais certo e direto seria enquadrar o desenvolvimento do modal hidroviário com efetivo uso como capaz de situar os desenvolvedores como credores de créditos de carbono. Veja-se o que

---

<sup>66</sup> Idem, p. 23.

<sup>67</sup> Veja-se, nesse sentido, de quantificação de migração de carga do modal rodoviário ao hidroviário, uma vez que esse esteja desenvolvido, o artigo: Estudo dos Impactos na Atual Matriz de Transporte Rodoviária de Carga de Minas Gerais, a Partir do Desenvolvimento Sustentável de Suas Hidrovias de Kétnes Ermelinda Guimarães Lopes e Raíssa Sena Nascimento da Universidade FUMEC, Faculdade de Engenharia e Arquitetura, disponível em <http://www.cbrcbrasvias.com.br/CBRC2013/anais/anaiscongresso/arquivos/ESTUDO%20DOS%20IMPACTOS%20NA%20ATUAL%20MATRIZ%20DE%20TRANSPORTE%20RODOVIARIA.pdf>.

diz Veiga Neto ao mencionar as medidas mitigadoras das evoluções climáticas nocivas como aumento dos gases do efeito estufa<sup>68</sup>:

As principais medidas mitigadoras derivam da identificação das principais fontes causadoras identificadas do efeito estufa, a emissão de combustíveis fósseis, principalmente nos países industriais, e a queima de biomassa, fundamentalmente realizada nos países em desenvolvimento. No primeiro caso, a pesquisa e desenvolvimento de alternativas energéticas renováveis, como a energia solar, eólica e da biomassa. Também estão nesta categoria todo e qualquer melhoramento da conversão energética dos combustíveis fósseis, assim como a redução do consumo dos combustíveis fósseis propriamente ditos.

(Grifos nossos).

Sendo, a princípio bastante factível a situação que se segue, quando temos em mente um grande projeto hidroviário capaz de eliminar anualmente 100.000 (cem mil) viagens de caminhão anualmente, como o caso concreto, da BUNGE, vencedora do prêmio sustentabilidade promovido pela Revista Exame na categoria agronegócio:

2) Transações baseadas em projetos, na qual o comprador adquire créditos de emissões de um determinado projeto que de forma verificável demonstra uma redução de emissões de GEE [gases do efeito estufa], ou ainda um sequestro de CO<sub>2</sub> da atmosfera, que não ocorreriam sem o mesmo<sup>69</sup>.

(Colchetes adicionados)

Outras modalidades de PSA são apresentadas em artigo<sup>70</sup> publicado pela FAMASUL, Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul, que é entidade sindical de grau superior demonstrando outras formas como o PSA tem sido usado no Brasil:

Créditos por redução certificada de emissões de gases de efeito estufa (RCE) - Esse mecanismo chamado de "Desenvolvimento Limpo" (MDL) permite a uma empresa que emite mais do que a sua quota (estabelecida no Protocolo de Kioto), comprar, via mercado, "crédito de

---

<sup>68</sup> Idem, pp. 44-45.

<sup>69</sup> Idem, p.62.

<sup>70</sup> De autoria de Bruna Cândido Diniz Alberton – Mascarenhas Barbosa e Advogados Associados, disponível em [http://famasul.com.br/artigos\\_interna/pagamento-de-servicos-ambientais-psa/29331/](http://famasul.com.br/artigos_interna/pagamento-de-servicos-ambientais-psa/29331/), em consulta feita em 03.12.2014.

carbono" de outra empresa ou projeto que consiga emitir menos do que a sua quota ou que sequestra carbono;

Créditos por redução voluntária de emissão de gases de efeito estufa - Mecanismo que permite a uma empresa valorizar no mercado voluntário a sua contribuição na redução de gases de efeito estufa;

Sequestro de carbono - Por exemplo: uma indústria que não consegue reduzir suas emissões de carbono na atmosfera paga para que produtores rurais possam plantar e manter árvores; (...).

Passaremos a ver a seguir as principais particularidades existentes no desenvolvimento das VNIs, os pontos potencialmente mais impactantes à natureza, bem como as sugestões de superação dos mesmos, para depois adentrar o propalado campo das vantagens do modal hidroviário sobre os outros, em especial sobre o rodoviário, procurando demonstrar especificamente a diminuição no cômputo global de uma série de impactos: na emissão de gases do efeito estufa, consumo de energia, mortalidade por causas externas (acidentes de trânsito), qualidade de vida, durabilidade das vias rodoviárias, dentre ainda inúmeros outros pontos.

### **2.2.2 – AS PARTICULARIDADES DAS INTERVENÇÕES NAS VNIS, OS CAMINHOS PARA SOLUÇÃO E AS SUAS VANTAGENS**

Viu-se no capítulo anterior, quando analisávamos o direito como limite ao desenvolvimento das VNIs, percebeu-se uma verdadeira barreira no que tange ao licenciamento ambiental, a elaboração dos estudos de impacto ambiental, com o respectivo relatório de impacto ambiental, e, principalmente, a aceitação desses estudos e de suas propostas de compensação sempre que couber, pelos órgãos ambientais, em especial o IBAMA. Uma das percepções emitidas então acabou se confirmando, com o reconhecimento pelo IBAMA, no diálogo forçado criado pelas auditorias do TCU sobre a manutenção e não desenvolvimento do modal, da sua precariedade em recursos humanos e capacitação técnica<sup>71</sup>.

Com o objetivo de apresentar os problemas, abrir essa caixa preta do que seriam as intervenções hidroviárias, visitaremos o estudo de Walter Santana e

---

71 TCU. 2014: 195. Segundo o órgão ambiental, o acompanhamento do cumprimento de condicionantes de licenças ambientais em hidrovias de forma periódica, utilizando a estrutura das gerências existentes nos estados, é extremamente difícil de ser colocado em prática. Isso porque as superintendências do Ibama são deficientes em pessoal e em capacitação técnica para a fiscalização do cumprimento das condicionantes, o que exige conhecimentos específicos e equipes multidisciplinares.

Toshi-ichi Tachibana<sup>72</sup>, que fizeram ampla revisão de literatura sobre o tema, parte da qual citamos aqui<sup>73</sup>.

Os autores destacam inicialmente a visão negativa que se tem sobre as hidrovias, sendo estas associadas a riscos de segurança, ao meio ambiente, como contrária aos interesses dos ribeirinhos, etc. Destacam que o transporte hidroviário vem desde tempos imemoriais sendo historicamente associadas a proximidade com grandes rios e desenvolvimento (vimos adiante que algumas nações centrais fizeram suas vias navegáveis de modo a complementar sua rede). Com importância também na ocupação e dominação militar.

No comparativo com os demais modais o percebem como o que menos impactaria, mesmo quando comparado com o dutoviário (veja-se, por exemplo,

---

72 Propostas de metodologias técnico-ambientais para o desenvolvimento do transporte comercial de cargas nas hidrovias brasileiras. Engenharia Naval da USP. Sem data informada. Disponível em: [http://www.ipen.org.br/downloads/XIX/CT4\\_TRANSPORTE\\_MAR%C3%8DTIMOS\\_Y\\_FLUVIALES/Walter%20Aloisio%20-Toshi-Ichi%20Tachibana.pdf](http://www.ipen.org.br/downloads/XIX/CT4_TRANSPORTE_MAR%C3%8DTIMOS_Y_FLUVIALES/Walter%20Aloisio%20-Toshi-Ichi%20Tachibana.pdf)

73 AHIMOC. Impacto Ambiental e Econômico na Implantação de Hidrovias no Brasil. In FÓRUM NACIONAL DE HIDROVIAS, 1., 2001, São Paulo. Anais... São Paulo: IBC, 2001. BRIGHETTI, G (2001.a) - Obras de Regularização de Leito. Notas de Aula PHD 5023 - Obras Fluviais. São Paulo: EPUSP, 2001.a. 27 p. BRIGHETTI, G (2001.b) Obras Fluviais. Notas de Aula PHD 5023 – Obras Fluviais. São Paulo, SP: EPUSP, 2001.b. 71 p. CHAIN Jr., M. Hidrovia Paraguai-Paraná e seus Aspectos Sócio-Econômico-Ambiental In: FÓRUM NACIONAL DE HIDROVIAS, 1., 2001, São Paulo. Anais... São Paulo: IBC, 2001. CD-ROM FIALHO, G. O. M. Navegação no Brasil. Notas de Aula. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 1993. 19p. TAVARES, M. Sistemas de Gestão Ambiental para Empresas de Navegação. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRANSPORTES MARÍTIMOS, CONSTRUÇÃO NAVAL E OFFSHORE, 19., 2002, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: SOBENA, 2002. 1 CDROM

PADILHA, R. S; MELLO, M. V; SANTANNA, A. V; CÂMARA, M. C. Adequação dos Navios da Marinha do Brasil à Legislação Ambiental – Estágio Atual. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRANSPORTES MARÍTIMOS, CONSTRUÇÃO NAVAL E OFFSHORE, 19., 2002, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: SOBENA, 2002. CD-ROM CAMARGO Jr., A. Sistema de Gestão Ambiental em Terminais Hidroviários e Comboios Fluviais: Contribuições para o Desenvolvimento Sustentável na Hidrovia Tietê-Paraná. Rio Claro, SP: IGCE/UNESP, 2000. Tese de Doutorado. Universidade Estadual Paulista, 2000. 109 p TIMONSUR. Terminal de Carga La Charqueada. Montevideo, Uruguai: TIMONSUR. S.A. – Companhia Fluvial Lacustre Oriental, 2003. 57p. (folheto especial) MEDEIROS, D. S; AZEVEDO, C. E; LOPES, S. A. Programa de Gerenciamento de Água de Lastro do Terminal de Ponta Ubu. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRANSPORTES MARÍTIMOS, CONSTRUÇÃO NAVAL E OFFSHORE, 16., 1999, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: SOBENA, 1999. CD-ROM MONTEIRO, A. G., Metodologia de Avaliação de Custos Ambientais Provocados por Vazamentos de Óleo. O estudo de caso do Complexo REDUC-DTSE. Rio de Janeiro, RJ. UFRJ. Tese de doutorado. Programa de Planejamento Energético – PPE/COPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003. MONTEIRO, E. V., Estudo de Programa de Gerenciamento de Riscos para Portos Fluviais. São Paulo, SP: EPUSP. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2003.146p. SILVA, J.S.V da; Souza, R.C.L de. Evolução das Estratégias de Tratamento da Água de Lastro. In: SEMINÁRIO DE MEIO AMBIENTE, 4., 2003, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: SOBENA, 2003. CD-ROM PADOVEZI, C. D. Conceito de Embarcações Adaptadas à Via Aplicado à Navegação Fluvial no Brasil. São Paulo, SP: EPUSP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2002. 215 p. FREGA, A. F; MUNIZ, G. L B. Levantamento das Embarcações Abandonadas na Baía de Guanabara. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRANSPORTES MARÍTIMOS, CONSTRUÇÃO NAVAL E OFFSHORE, 19., 2002, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: SOBENA, 2002. CD-ROM PESQUISA FAPESP. Revista mensal. Ciência e Ecologia em Simbiose. São Paulo, SP. N 97.p.13. mar. de 2004.



os casos dos tubulões para escoamento mineral), pois os rios navegáveis já estão lá. Os riscos existem e são, por exemplo os de impactos decorrentes de acidentes já na fase de operação. Por outro lado, é menos poluente, com menor consumo de combustível e com maior capacidade de carga, sendo o mais eficiente energeticamente, conforme dados do Departamento de Transportes dos Estados Unidos (1994), que expusemos em forma de tabela para facilitar a compreensão dos dados: Trata-se da comparação do **número de milhas que podem ser percorridas por uma tonelada transportada usando-se um galão de combustível:**

Caminhão - modal rodoviário	59 milhas		
Trem de carga - modal ferroviário	202 milhas		
Barcaça interior - modal hidroviário	524 milhas		

Referem-se ainda a estudo mais recente realizado em 12 países da comunidade europeia indicando o transporte fluvial como o de menor impacto ambiental, conforme a tabela 1 do anexo 2 do artigo supracitado, cuja clareza justifica a reprodução, embora não apareça a informação sobre o ano da pesquisa. Destacamos a comparação entre os modais (o grifo é nosso) hidroviário e rodoviário, que por ora é que se apresenta de forma direta: desenvolver os sistemas hidroviários significa diretamente diminuir a sobrecarga e o número de caminhões em viagens de longa distância em nossas estradas.

Tabela 1 - Custos sociais em relação às modalidades de Transporte (em %)

Custos Sociais	Aéreo	Ferroviário	<b>Fluvial</b>	<b>Rodoviário</b>	Total
<i>Poluição do ar</i>	2	4	<b>3</b>	<b>91</b>	100
Poluição sonora	26	10	<b>0</b>	<b>64</b>	100
<i>Cobertura do solo</i>	1	7	<b>1</b>	<b>91</b>	100
Construção/ Manutenção	2	37	<b>5</b>	<b>56</b>	100
Acidentes	1	1	<b>0</b>	<b>98</b>	100
Total em bilhões Dm/ano	2	14	<b>2</b>	<b>67-77</b>	100

Fonte: Fraunhofer Institute Karlsruhe

Como estamos levantando aqui a hipótese de a substituição de viagens rodoviárias de longa distância pelo transporte hidroviário, destacamos igualmente as colunas 1 e 3 onde fica evidenciada de forma significativa o menor impacto das vias navegáveis tanto na emissão de gases do efeito estufa, como em relação à retirada de cobertura vegetal para sua implantação, outro elemento considerado na equação dos PSA.

Já no campo de como enfrentar os fatos ambientais existentes no desenvolvimento e operação das VNIs, os engenheiros propõem planejamento sob a forma de SGAs, os Sistemas de Gestão Ambiental. Chama a atenção também, que mesmo em um texto eminentemente técnico, os engenheiros percebem a ação desmesurada das ONGs, que, segundo eles, substituem-se aos Órgãos Públicos assumindo função denunciativa.

Relatam os autores que muitas das empresas que atuam nas hidrovias passaram a ter programas ambientais para reparar danos à natureza e a prática de adotar para projetos novos os estudos de impactos ambientais (EIA) que são a base do relatório de impactos ao meio ambiente (RIMA). Com a criação dos SGA e a adequação às normas da ISO 14000, passaram a buscar ativamente o reconhecimento e certificação de serem ecologicamente corretas.

Revelam a intenção do estudo de “desmistificar” o que seria um projeto hidroviário, mostrando os seus elementos, riscos e também as numerosas e

significativas vantagens, abordando, dentre outros elementos o binômio uso múltiplo das águas versus uso e ocupação do solo e a (idem, p.4):

(...) a necessidade da incorporação de uma leitura ambiental à postura tecnicista que tradicionalmente dominou o setor, onde os terminais multimodais, embarcações fluviais, cargas e vias navegáveis são elos táticos entre a logística regional e o Desenvolvimento Sustentável.

(Grifos nossos)

Os objetivos dos autores com o presente estudo parecem ser algo de que o setor e a visão sobre ele carecem (idem, p.5):

Criar uma estrutura sistemática (um modelo) para a adoção de medidas e soluções tecnológicas que sejam (econômica e) tecnicamente viáveis e ecologicamente correta para o desenvolvimento do transporte comercial de cargas nas hidrovias brasileiras. (...) contemplando a interação (das cargas) com o conjunto de elementos que compõe um sistema de transporte hidroviário, ou seja, as vias navegáveis, as embarcações e os terminais multimodais de cargas.

Revisando a literatura os autores, citam Almeida e Brighetti (2002) para afirmar que mundialmente existem poucos rios com condições de longos trajetos para transporte comercial contínuo e seguro sem necessidade de intervenção. Sendo as exceções os maiores e mais conhecidos rios do Mundo: Mississipi, Níger, Congo, Reno, Volga, Amazonas, Paraná, Paraguai, São Francisco, etc., navegáveis naturalmente por centenas e até por milhares de quilômetros.

Do acima exposto depreende-se que existe o que eles chamaram de embaraços à navegação, que demandam três tipos de obra ou intervenções mais comuns em ordem crescente de custos e complexidade, os dois primeiros, segundo Almeida § Brighetti (1980) com o rio em corrente livre, envolvendo melhoramentos gerais e regularização do leito e o terceiro através represamentos e canais (canalização).

A boa notícia aqui é que grande maioria dos rios brasileiros estaria no primeiro caso, ou seja demandando intervenções em rio de corrente livre.

Convergindo com as ideias exploradas nesse capítulo, os autores referem-se a Camargo Jr. (2000), que propôs a elaboração de um SGA em terminais e comboios, de modo a convergir com o desenvolvimento sustentável na região de influência das hidrovias e aplicou-o ao sistema hidroviário Tietê-Paraná, onde se

desenvolve o Sistema Integrado de Gestão do Desenvolvimento da Hidrovia (SIGest/H), para gerenciar o sistema intermodal e também a bacia hidrográfica.

Quais são, pois, as intervenções necessárias para manter e desenvolver a navegabilidade com segurança? Elas ocorrerão no leito do rio, em pequenas faixas das margens e, normalmente as obras de maior impacto são a dragagem e o derrocamento, que é a retirada de pedras que afloram garantindo um canal seguro dentro da via navegável.

Em relação à operação na via navegável, ou seja, a navegação em si, com todos os seus necessários apoios, deve ser feita a dragagem de manutenção, essa de menor impacto e apenas para manter o canal como estava, impedindo que ele perca profundidade com materiais em suspensão oriundos, quase sempre do assoreamento a montante (rio acima).

Existe alguma resistência, fundamentada em dados de realidade, como a disseminação de tais cargas em águas correntes, em relação ao transporte por rios de cargas perigosas e para solucionar esse impasse, os autores sugerem que esse transporte seja sempre feito em embarcações de casco duplo, lembrando que os acidentes podem ocorrer tanto com outras embarcações, como com barrancos ou elementos da própria via como as pontes, eclusas, barrancos. Sobre esses aspectos, dos acidentes, o agente ambiental não deveria deixar de ter em vista o seguinte. Quando mais intervenções houver na via navegável, como balizamento, dragagem, derrocamento, cartas náuticas, dentre outros elementos, mais segura ela se torna e mais o risco de acidentes fica afastado, de modo que essa compreensão ampliada deve fazer parte também dos cálculos feitos pelos ambientalistas ao tentarem impugnar os melhoramentos nas vias navegáveis interiores.

É possível observar que grande parte dos acidentes ocorridos nas VNIs é atribuível, em sua maior parte justamente às limitações de segurança e intermodalidade impostas tanto pelo ambientalismo que combate o seu desenvolvimento, como pela concorrência com outros modais, que tendem a sufocar a alternativa hidroviária, como ocorre nos casos de construção de pontes subdimensionadas para a garantia da multimodalidade segura, rodoviária e hidroviária.

Outros problemas que foram identificados pelos autores foram a poluição causadas por carga e descarga, limpeza de tanques, acidentes no armazenamento, problemas decorrentes de embarcações abandonadas, lançamento de

dejetos. Recordemo-nos que tais condutas problemáticas não são privilégio da navegação interior e que para enfrentá-las há que se desenvolver programas de educação ambiental e controle sanitário do sistema de coleta das embarcações. De novo, observa-se que quanto mais “institucionalizado” for o sistema hidroviário, mais essas condutas poderão ser rechaçadas e combatidas.

Seguindo na lista de inconvenientes ambientais e biológicos, de novo não estamos em um campo exclusivamente das vias navegáveis interiores, podendo haver lá (na navegação costeira) e cá a introdução involuntária de espécies exóticas por água de lastro, constituindo ameaça à saúde pública, à biodiversidade e, dessa vez com razão, às atividades socioeconômicas relacionadas, por exemplo, às populações tradicionais, às indústrias de pesca e da aquicultura. Novamente o melhor remédio para isso é a melhor institucionalização da via navegável. Quanto mais institucionalizada e regulamentada, mais eficientemente esses inconvenientes serão prontamente afastados e coibidos, pois tecnologia e condutas para isso existem.

Segundo Tachibana e Aloisio são os efeitos de longo prazo na área de influência indireta que têm inquietado os estudiosos do meio ambiente. Uma conclusão de extrema importância deles merece destaque e tem importância redobrada no cenário atual (2014) de escassez do recurso hídrico: que o grande degradador é o mau uso da bacia de contribuição e não da atividade hidroviária em si. Neste ponto temos observado uma má gestão e um funcionamento deficiente dos comitês de gestão das bacias hidrográficas, diferentemente do que se observa nos EUA, onde o sistema *Watershed Approach Framework* aparenta estar funcionando, tendo-se em vista o longo tempo de funcionamento de seus sistemas hidroviários.

Continuando na aproximação com o núcleo duro do que é um sistema hidroviário para os autores: que há quatro elementos físicos principais: as vias em si; as embarcações que nela navegam; os terminais de apoio e as cargas que são transportadas. Os autores procuram demonstrar como o uso de tecnologia pode prevenir ou minimizar que os elementos criem impactos ambientais<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Seguem de forma resumida os principais tipos de intervenção que podem ser necessárias: em relação às vias, lembrando que a maior parte dos rios brasileiros demanda intervenções de menor impacto e complexidade, sendo constituídas de rios de livre corrente. Passando então para as situações que exibem uma intervenção mais significativa, está a necessidade eventual de canalização, que, “segundo Brighetti (2001.a) consistiria na construção de represamentos e canais, e, conseqüentemente, em obras de transposição de desnível, como, por exemplo, as eclusas”. Já para a regularização de leito de rio, seriam necessário “diques ou espigões ou ambos associados”, com as funções de transporte eficaz dos sedimentos em suspensão e dos depósitos do fundo, estabilidade do curso d'água com mínima erosão

Vê-se a seguir como soluções inovadoras, voltadas ao campo da mediação, negociação e interlocução pode desfazer conflitos antigos e de difícil solução. Veremos o caso da Fibria sob a perspectiva de por analogia, trazer esse modelo de negociação aos embates hidroviários.

### **2.2.3 A SOLUÇÃO DE UM PRIVADO PARA AS ETERNAS BRIGAS – A FIBRIA**

Relata-se aqui uma experiência bem sucedida da Fibria por sua semelhança em seu momento anterior à mudança de postura com as contendas observadas entre ONGs, populações ribeirinhas, indígenas, FUNAI, Ministérios Públicos, etc. e os encarregados de manter a navegabilidade, bem como assegurar o desenvolvimento das VNIs.

A aplicabilidade de tais manejos já pode estar em alguma extensão preclusa, pelo fato de já estarem se constituindo alguns acórdãos sobre alguns sistemas hidroviários, no entanto não deixa de ser útil nos casos que ainda não se encaminham para tal situação, podendo constituir um teste para evidenciar quais são os verdadeiros interesses por trás das impugnações.

Se no caso da Fibria<sup>75</sup>, como se verá, os ânimos estavam tão acirrados a ponto de haver invasões, depredações, dentre vários outros tipos de ataque, e mesmo assim conseguiu-se reverter a situação de extrema litigiosidade, animosidade e belicosidade, porque não se conseguiria tal reversão no campo da estabilização e

---

das margens, orientação da corrente líquida em determinados trechos do curso d'água e para permitir a utilização da água para outros propósitos. Já em relação às obras para estabilidade e proteção das margens, teríamos, segundo (Brighetti, 2001,b, apud Tachibana), as “proteções contínuas flexíveis (enrocamentos, colchões articulados, enrocamentos sintéticos e gabiões), as proteções contínuas rígidas (Painéis de Concreto Armado, Cortinas Atirantadas e Placas Pré-Moldadas), e as proteções descontínuas, que são os espigões e diques. Já em relação às Dragagens e derrocamentos de pontos específicos Tachibana e Aluísio recorrem a Torres, 2001 para informar sobre a “Dragagem inicial - na qual é formado o canal artificial com a retirada de material virgem” e a “Dragagem de manutenção - retirar material depositado recentemente - manter a profundidade”, bem como a “Dragagem ambiental - remover camada superficial de sedimento contaminado, evitando a ressuspensão dos contaminantes”. Dentre as intervenções sem maiores impactos, ou melhor, com impactos positivos à segurança da navegação, logo, conseqüentemente também para o meio ambiente, está a elaboração de cartas náuticas eletrônicas dos rios, visando justa mete a garantia da navegação segura, além do balizamento e sinalização dos rios, com a delimitação da faixa, que seria análoga às faixas de rolamento em uma estrada, a delimitação do canal de navegação, onde encontram-se as melhores condições e segurança, com o uso de boias reflexivas. Ainda segundo Torres, 2001 (apud Tachibana), pontualmente pode ser usado o farolete nas margens dos rios.

<sup>75</sup> Reportagem de Lucas Rossi. Empresa Sustentável do Ano FIBRIA – Em Paz com os Vizinhos. **Guia Exame Sustentabilidade 15 anos**. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, pp. 46-51.

desenvolvimento de nossos sistemas hidroviários? A resposta a tal pergunta poderá ser bastante elucidativa.

Mas afinal, qual foi o caso da Fibria, de modo resumido? A empresa vivia em conflito com uma série de comunidades vizinhas às suas plantas de operação, incluindo participantes do Movimento dos Sem Terra, descendentes de quilombolas, pescadores, populações indígenas e outras comunidades pobres, tendo sido a empresa alvo de ataques, como incêndios criminosos, roubo de matéria prima, ocupações de terra e invasões às fábricas e ao porto.

Tais conflitos dificultavam a obtenção de uma certificação internacional para as suas florestas plantadas, o que, por sua vez já estava atrapalhando as vendas no exterior. Logo, foi premida no sentido de encontrar uma solução que a permitisse sair do impasse, decidindo passar a negociar com todos os representantes das comunidades insatisfeitas. A mudança foi tão significativa e consistente que a empresa já investiu 70 milhões desde que adotou a nova postura, em 2010.

Tal mudança de atitude se baseou em quatro etapas para redirecionar o relacionamento tumultuado com os vizinhos. A empresa contratou 73 consultores para atuar na solução dos conflitos. Eles visitam a comunidade durante um mês fazendo levantamentos sobre a economia local, bem como identificando as principais lideranças entre a população. Na segunda etapa comunidade é convidada para reuniões para manifestar-se sobre como gostaria que fosse o seu desenvolvimento, tratando-se de ideias para impulsionar de forma sustentável a economia local. Em seguida a empresa passa a apoiar o negócio que tenha sido escolhido, providenciando a formação de cooperativa, para, por fim, um consultor de negócios fazer um plano de negócios para cada comunidade no qual a empresa passa a contribuir financeiramente, destacando-se, dentre os auxílios já concedidos, a construção de um píer para pescadores, uma fábrica de farinha de mandioca de 900 mil reais, uma escola agrícola e um viveiro comunitário de mudas.

Tal ação passou a fazer parte do funcionamento da Fibria que colocou como meta conhecer e ajudar as comunidades no raio de três quilômetros ao redor de suas instalações, que estão em 242 municípios brasileiros. Em relação à sustentabilidade das ações, hoje 10% das comunidades que receberam ajuda já caminha com as próprias pernas. Houve também a paz com o MST e comunidades indígenas, tendo sido feito um

assentamento sustentável em terras que eram suas de 1844 famílias. Nos momentos de maior tensão intermediadores foram contratados com resultados muito eficazes.

Tal modelo de ação poderia servir de exemplo a ser seguido para a superação dos conflitos envolvendo o desenvolvimento das vias navegáveis interiores que poderiam passar a ser associadas ao desenvolvimento local das comunidades afetadas, operando-se uma transição de uma carga de repúdio e animosidade para o desenvolvimento integrado da navegabilidade, da navegação e das comunidades eventualmente afetadas. Essa mudança de postura daria oportunidade de se verificar o quanto de fato as comunidades têm sido manipuladas para se oporem a esse desenvolvimento por parte das ONGs, conforme já exposto nesse trabalho.

Identificada a manipulação, outras lideranças poderiam ser identificadas para tentar-se a sinergia e não mais o embate. Tal experiência vem demonstrando a importância do uso dos instrumentos da conciliação, mediação com a participação de interlocutores qualificados, e com excelentes resultados até o presente momento para as partes envolvidas: por um lado as comunidades estão experimentando um *boom* de desenvolvimento, por outro lado a Fibria já recebe outro olhar da comunidade empresarial e internacional, já tendo, inclusive recebido a certificação internacional para suas florestas de eucalipto.

A experiência acima mencionada pode ser um exemplo do que John Elkington<sup>76</sup>, conhecido e respeitado internacionalmente como uma referência em sustentabilidade vem defendendo como o caminho da superação da visão de Milton Friedman, para quem o negócio do negócio era apenas fazer negócios. Elkington aponta para a criação de um novo caminho dentro do capitalismo onde serão comuns expressões e tendências como ecoeficiência, sustentabilidade e seu tripé social, econômico e ambiental, valor compartilhado, mudança do foco do risco para o de oportunidade, dentre outras que estariam ligadas à ideia de uma transparência radical de uma nova forma de empresa baseada no que chamou de economia circular, onde os números e algoritmos das empresas deverão passar a incluir medições sobre a saúde, o bem-estar dos indivíduos, a saúde e a sustentabilidade dos ecossistemas.

O impacto ambiental e social das empresas ganha cada vez maior destaque nessa nova conformação do mundo empresarial. Não podemos deixar de ver

---

<sup>76</sup> Artigo de sua autoria, Elkington, John. O Brasil e a Questão Crucial do Futuro. **Guia Exame Sustentabilidade 15 anos**. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, pp. 36-38.



pontos de encontro com as ideias apresentadas anteriormente por Frederico Bussinger acerca da necessidade de se avaliar impactos e consequências de modo regional e global.

É dentro desse contexto podemos exemplificar brevemente o fato de a empresa Bunge, escolhida como empresa do ano em duas categorias do concurso promovido pelo Guia Exame Sustentabilidade: no agronegócio<sup>77</sup> e relação com a comunidade<sup>78</sup>. E deve ser observado que os dois prêmios têm sinergia entre si, bastando para isso recordar o exemplo da empresa Fibria, anteriormente citado e que foi a grande ganhadora, escolhida por distinto quadro de avaliadores<sup>79</sup>, como a Empresa Sustentável do Ano, destacando-se exatamente pela importante inflexão realizada, pendulando do foco da briga, ações de despejo, dentre outras ações de força, para a da conciliação, conhecimento e integração com as comunidades locais, dentre outras novidades.

A Bunge aparece como exemplo de caso de sucesso para mostrar que até na questão hidroviária a distensão pode ser obtida. Sagrou-se campeã no quesito relação com a comunidade pelo belo trabalho de transformação da cidade de Pedro Afonso no interior do Tocantins, e já começou a desenvolver projeto semelhante em Itaituba, no Pará, região de muitos conflitos agrários e onde a empresa construiu o porto fluvial que contribui para a sua escolha como empresa sustentável de destaque no setor de agronegócio.

Um dos pontos de relevo, que contribuiu para a sua escolha foi a multimodalidade na sua logística, com o avanço, principalmente do modal hidroviário, com a construção de um terminal em Barcarena que poderá receber até 100 comboios de 20 barcas por ano, com o potencial de substituir cem mil viagens de caminhão por ano, além de reduzir em 20% o caminho até a Europa, com a exportação do centro-oeste sendo feita por portos no Norte ao invés dos portos de Santos e Paranaguá, principais rotas usadas antes.

---

<sup>77</sup> Flávia Furlan. Encurtando o caminho ao mercado europeu. **Guia Exame Sustentabilidade 15 anos**. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, pp. 166-167.

<sup>78</sup> Michelle Tieppo. Encurtando o caminho ao mercado europeu. **Guia Exame Sustentabilidade 15 anos**. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, pp. 54-57.

<sup>79</sup> Composto por Carlos Eduardo Lessa Brandão, Graziela Comini, Hélio Mattar, Marcelo Sodré, Regina Célia Esteves de Siqueira, Reginaldo Magalhães e Tasso Azevedo.

## 2.2.4 - RESUMO DE ALGUNS NÚMEROS SOBRE A VANTAGEM AMBIENTAL DAS HIDROVIAS

E os números referentes aos ganhos com uso do modal hidroviário sobre os demais são impressionantes. Vejamos alguns deles: apenas a título de ilustração<sup>80</sup> um Comboio Duplo Tietê, que é composto por quatro chatas e um empurrador transporta até 6.000 toneladas e ocupa 150m. Para se transportar a mesma carga ocupa-se o espaço em linha reta de 3,5 km, composta por 172 carretas bi-trem graneleiras. Vejamos abaixo, como essa diferença se traduz em outros números:

Em relação à eficiência / redução de custos, sabe-se que o investimento em vias navegáveis interiores possibilita fretes hidroviários até 62% mais baratos do que os fretes rodoviários<sup>81</sup>, gerando economia para as empresas em geral e para os cofres públicos e nas vias navegáveis interiores podem ser transportados 40 bilhões de toneladas por quilômetro com apenas 50 mil funcionários<sup>82</sup>. Já nas ferrovias, são necessários 300 mil funcionários para transportar cerca de 60 bilhões de toneladas por quilômetro.

No mesmo sentido, o pesado custo logístico associado aos modais rodoviário e ferroviário faz com que a renda média dos produtores brasileiros de soja seja US\$ 23/ton. menor do que o produtor estadunidense<sup>83</sup>. O investimento no modal hidroviário possibilitará a eliminação desta discrepância.

Igualmente será muito menor o impacto ambiental, já que o investimento no modal hidroviário possibilitará a redução em mais de 68% na emissão de CO<sub>2</sub> na atmosfera, reduzindo o efeito estufa e evitando alterações climáticas localizadas<sup>84</sup>, tendo também menor emissão de ruídos. Schappo et al (2010) resumem

---

80 Maiores informações disponíveis em GONÇALVES, Carlos Eduardo, et. al. 2012. VIAS NAVEGÁVEIS NO BRASIL: Desenvolvimento. Como fazer. In Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 12, São Paulo: Ed. IOB.

<sup>81</sup> Veja-se, por exemplo, <http://www.aprosoja.com.br/noticia/governo-pretende-tirar-hidrovia-entre-tele-pires-e-tapajos-do-papel/>, com redução anual de custos na ordem de dois bilhões de reais, com o uso apenas da Tele Pires – Tapajós.

<sup>82</sup> SCHAPPO, Clauber Weigel. ROSSI, Lucas. BAZZO, Walter Antonio. PEREIRA, Luiz Teixeira do Vale. Transporte hidroviário brasileiro: um problema para o ensino de engenharia. Disponível em: [http://www.gelog.ufsc.br/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60:transporte-hidroviario-brasileiro-um-problema-para-o-ensino-de-engenharia&catid=2:artigos-academicos&Itemid=15](http://www.gelog.ufsc.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=60:transporte-hidroviario-brasileiro-um-problema-para-o-ensino-de-engenharia&catid=2:artigos-academicos&Itemid=15). Acesso em 06.12.2014.

<sup>83</sup> SOUZA, C. B. 2004. “Diretrizes para uma política hidroviária nacional – As Hidrovias como Fator de Integração”. Palestra apresentada na Confederação Nacional da Indústria, Brasília, 23.07.2004.

<sup>84</sup> Fernando Fialho., disponível em:

de forma didática os ganhos obtidos com o uso das vias navegáveis interiores frente aos outros modais mais utilizados. Os dados são impressionantes e não se acha um quesito em que o uso da hidrovia seja desvantajoso, muito pelo contrário:

<b>Comparação geral entre modais no Brasil</b>	<b>Rodoviário</b>	<b>Ferrovário</b>	<b>Hidroviário</b>	
Custo médio de implantação (US\$/km)	440.000	1.400.000	34.000	
Custo médio de operação (US\$/t/km)	34	21	12	
Custos sociais (*) (US\$/100 t/km)	3,2	0,74	0,23	
Consumo de combustível (lt/1.000 km)	96	10	5	
Emissão de poluentes (km <sup>3</sup> /t/1000 km)	Hidróxido de carbono	0,178	0,129	0,025
	Monóxido de carbono	0,536	0,180	0,056
	Dióxido de carbono	2,866	0,516	0,149
Vida útil da infraestrutura	Baixa	Alta	Alta	
Custo de manutenção das vias	Alto	Baixo	Baixo	

Os números da tabela acima exposta falam por si e demonstram a impressionante liderança ambiental da atividade transporte hidroviário sobre os outros, inclusive com custos de implantação e de manutenção bem menores. Estudo do IPEA (2014) mostrou que a VNI continua a ser vencedora no quesito custos, mesmo quando requer a construção de até certo número de eclusas. Mesmo havendo alguma flutuação em tais números, é incontestável a superioridade do modal hidroviário. Por que então tem sido alvo de tantos ataques e impugnações judiciais? Por que não é valorizado no Brasil como é no resto do mundo, como nos EUA que são um grande exemplo do uso do modal, com quantidade, qualidade e preservação? Por que não considerar os desenvolvedores do modal, por todo o acima exposto, credores não apenas de reconhecimentos por revistas empresariais, mas também de pagamentos pelos serviços ambientais prestados ao ecossistema?

<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/ANTAQ2010Mar11DGFialhoXVIIIEncontrosobreoCorredorCentroNorteHidroviaParnaiba.pdf>. Acesso em 06.12.2014.

Por fim, como uma última possível contribuição do direito ao desenvolvimento das vias navegáveis interiores, está o reforço e a busca de criação de teses jurídicas que demonstrem ser adequado o uso em tema de interesse e urgência nacionais das medidas previstas na Lei ° 8.437/1992<sup>85</sup>.

Seria um modo de diminuir os enormes prejuízos, pois já se viu que a judicialização tem tido o efeito de suspender as ações por pelo menos uma década. Deve-se, pois, avaliar melhor a conveniência para o melhor interesse do país na manutenção ou não dos efeitos paralisantes das liminares ou efeitos suspensivos recursais de agravos.

Pois se está se está a tratar da eficiência logística de um país, com reflexos diretos na competitividade internacional de seus produtos e na balança comercial. Pois se tal instrumento foi útil em conflito antigo envolvendo o Porto de Manaus, na SLS (Suspensão de Liminar e Sentença) 1581 no STJ<sup>86</sup>, tendo em vista a preparação do país para a Copa do Mundo, com muito mais razão deve ser legítimo e

---

<sup>85</sup> BRASIL. LEI Nº 8.437, DE 30 DE JUNHO DE 1992. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

<sup>86</sup> STJ determina o prosseguimento de ações da União no Porto de Manaus relativas à preparação da Copa de 2014. O Superior Tribunal de Justiça acolheu a argumentação do DNIT, da ANTAQ e da União e suspendeu decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que impedia medidas administrativas preparatórias da revitalização do Porto de Manaus e da preparação deste Porto para receber os turistas na Copa do Mundo de Futebol de 2014. Acolhendo pedido da Empresa de Revitalização do Porto de Manaus, arrendatária de área do Porto de Manaus, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região havia determinado o cumprimento do contrato de arrendamento pela SNPH, então Autoridade Portuária, pela ANTAQ e pela União. Tudo começou quando, após a denúncia do Convênio firmado em 1997 pela União com o Estado do Amazonas para administração do Porto pelo Estado, no final do ano de 2010, o DNIT passou a administrar o Porto de Manaus e, na qualidade de Autoridade Portuária, determinou a abertura de processos administrativos para apurar o cumprimento das obrigações assumidas pelas arrendatárias nos contratos de arrendamento. Foi contra esse processo administrativo que se insurgiu a Empresa de Revitalização do Porto de Manaus. Todavia, o DNIT, a ANTAQ e a União esclareceram ao Poder Judiciário que os processos administrativos abertos visavam justamente apurar o cumprimento dos contratos de arrendamento para viabilizar novos investimentos públicos no Porto de Manaus, revitalizando o Porto e preparando-o para receber os turistas que irão a Manaus para assistir os jogos da Copa do Mundo de 2014, e que às arrendatárias seria assegurado o respeito ao devido processo legal e à ampla defesa. Atuaram nesse processo a Procuradoria Federal junto à ANTAQ, a Procuradoria Regional Federal da 1ª Região e o Departamento de Contencioso da PGF. Referência: SLS nº 1581/DF (fonte: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PROCURADORIA FEDERAL – ANTAQ Agência Nacional de Transportes Aquaviários Edição 18 – 01º de setembro de 2012).

deferido para que o país conquiste a sua adequada logística e melhor matriz de transportes.

## CONCLUSÃO

Após todo o percurso percorrido até aqui se pode fazer uma analogia entre o desenvolvimento das VNIs com um rio brasileiro. Está sujeito a todo o tipo de interposição de obstáculos, ineficiências, omissões, etc. Assim como os rios têm sido obstaculizados e interrompidos para a navegação impunemente, também tem sido interrompido o projeto de desenvolvimento do modal de uma forma geral, de modo consistente, contínuo e sustentável, sendo a maior evidência disso a revisão do PNLT para meta de aumento do uso do modal em um ou dois por cento em 17 anos, com o abandono do ousado plano de modificação de nossa matriz que propunha em 2006 dar ao modal hidroviário o destaque que ele merece em um país que tem uma das melhores vocações hidroviárias do planeta, cortado por amplas bacias hidrográficas que chegam a se tocar.

E o direito nesse quadro de amplas dificuldades tem funcionado como instrumento contrário à possibilidade de assegurar tal desenvolvimento, seja no campo da judicialização, seja no campo das interrupções dos rios, bem como do desequilíbrio no uso múltiplo das águas, como na eficiência das administrações direta e delegada, chegando tal ineficiência até aos órgãos de controle, como o TCU, que ciente da anomia nesse campo têm feito determinações e recomendações desde 2003, que não vem sendo adequadamente atendidas.

Por outro lado, observa-se a existência de diversos caminhos jurídicos a serem adotados, seja para melhorar a eficiência da gestão administrativa, com as parcerias público-privadas, com a possibilidade de concessões negociais das VNIs, já, nesse caso, classificada mesmo como hidrovias.

Propõe-se ainda uma grande virada na forma como tem sido visto o desenvolvimento hidroviário, devendo ele deixar de ser considerado vilão ambiental ao ponto de se exigir coisas impossíveis como o licenciamento de 3.500 km de vias navegáveis, para ser reconhecido como um campeão ambiental, a ponto de serem os seus desenvolvedores credores de pagamentos por serviços ambientais, baseando-se em números que são incontestáveis, comprovados cientificamente. Urge diminuir o potencial não navegado de nossas VNIs, pois afere-se a existência de 60.000km de VNIs com o aproveitamento comercial de apenas cerca de 20.000km e nessa diminuição

de potencial não aproveitado há que se ter em mente que muitas vezes a oferta acaba gerando a demanda.

De igual modo exemplos demonstram que as soluções encontradas por grandes empresas como Fibria e Bunge mostram um caminho inovador de se sair do embate total, com todas as armas, onde sempre o desenvolvimento das VNIs é perdedor nos processos judiciais, pela paralisação imposta por longos tempos, mesmo que venha a ganhar no mérito.

Tais empresas apontam para um caminho de conciliação, mediação, interlocução com os atores que têm questionado tal desenvolvimento, com a possibilidade real de desconstruir posições criadas artificialmente em determinados grupos, eventualmente manipulados por ONGs com agendas ocultas usando a barreira ambiental não pelo meio ambiente em si, mas com objetivos comerciais de limitar a eficiência de determinadas cadeias produtivas.

Segundo os exemplos citados abre-se uma grande janela de oportunidades de reconfiguração da VNIs como fonte de problemas, disputas e brigas, para um possível eixo e vetor de desenvolvimento, com ressonância positiva nas terras e comunidades por elas banhadas, como promotora potencial do desenvolvimento local das comunidades dentro de sua ampla área de influência, devido à grande capilaridade dos sistemas hidroviário brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - PROCURADORIA-GERAL FEDERAL - PROCURADORIA FEDERAL – ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários Informativo: Edição 18 – 01º de setembro de 2012

ALMEIDA, C. E & BRIGHETTI, G. 1980. *Navegação Interior e Portos Marítimos. Notas de Aula* PHD 523. São Paulo: EPUSP.

BAREMBLITT, Gregório., 1992. *Compêndio de Análise Institucional*. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 2a ed., 1994.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2006. Avaliação do Programa Manutenção de Hidrovias da União; Relator Ministro Augusto Nardes – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006. Sumários Executivos. Nova Série; 6. Acórdão n. 351/2006 – TCU – Plenário.

\_\_\_\_\_. 2014. TC 022.540/2013-0. Natureza: Relatório de Monitoramento. Entidade: Ministério dos Transportes (vinculador): ACÓRDÃO Nº 2573/2014 – TCU – Plenário.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 8.437, DE 30 DE JUNHO DE 1992.

BRIGHETTI, G. 2001.a. Obras de Regularização de Leito. Notas de Aula PHD 5023 - Obras Fluviais. São Paulo: EPUSP, 2001.a.

BRIGHETTI, G. 2001.b. Obras Fluviais. Notas de Aula PHD 5023 – Obras Fluviais. São Paulo, SP: EPUSP.

BULHÕES DE CARVALHO, Eliezé Batista e HUGUET, Claudio. 2014. O Potencial da Rede Hidroviária Acriana para Integração Regional Acre – Amazonas e a Característica Complementar entre os Modais Rodoviário e Aquaviário no Acre. *In* Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 20, São Paulo, Ed. IOB.

CARRASCO, Lorenzo - Coordenador Editorial, Equipe da Executive Intelligence Review EIR. 2003. *Máfia Verde – O Ambientalismo a serviço do Governo Mundial*. Rio de Janeiro: ed. Capax Dei. 7ª ed.

CARRASCO, Lorenzo - Coordenador Editorial. 2005. *Máfia Verde 2 – Ambientalismo: Novo Colonialismo*. Rio de Janeiro: ed. Capax Dei. 3ª ed.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2011. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas. 2012. 25ª ed.

COSTA, Luiz Sergio Silveira. *As Hidrovias Interiores do Brasil*. Rio de Janeiro: FENAVEGA, 2004, 3ª ed.



ELKINGTON, John. O Brasil e a Questão Crucial do Futuro. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, pp. 36-38.

FURLAN, Flávia. Uma Cidade em Transformação. **Guia Exame Sustentabilidade 15 anos**. São Paulo: ed. Abril. nov. de 2014, pp. 166-167.

GONÇALVES, Carlos Eduardo, et. al. 2012. VIAS NAVEGÁVEIS NO BRASIL: Desenvolvimento. Como fazer. In Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 12, São Paulo: Ed. IOB.

GRAU, Eros Roberto. 1991. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2a ed.

HOBBSBAWN, E. 1977.1. A Era das Revoluções. São Paulo: ed. Paz e Terra. 2010, 25ª ed. 1ª reimpressão.

\_\_\_\_\_. 1977.2. A Era do Capital. São Paulo: ed. Paz e Terra. 2009, 15ª ed. Revista.

HUGUET, Claudio R. 2012.a. História e Atualidade das Vias Navegáveis No Brasil: Porque o país não pode continuar desperdiçando essa vocação natural, *In* Revista de Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 11, São Paulo: Ed. IOB.

HUGUET, Claudio R. e BULHÕES DE CARVALHO, Eliezé Batista. 2013. Obstáculo às Vias Navegáveis Interiores: a Barragem da Judicialização não Tem Eclusas, *in* Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 15 São Paulo, Ed. IOB.

HUGUET, Claudio R. 2014. Comunidade Xavantes Versus Companhia Docas do Pará – Após 17 anos tramitando – o Acórdão parece padecer de nulidade, *in* Revista Direito Aduaneiro, Marítimo e Portuário, nº 22 São Paulo, Ed. IOB.

IPEA. POMPERMAYER, Fabiano Mezadre et. al. 2014. Hidrovias no Brasil: Perspectiva Histórica, Custos e Institucionalidade. In Textos para Discussão 1931.

JORNAL NACIONAL. G1. ORGANIZAÇÕES O GLOBO: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2013/02/eclusas-de-mais-de-r-1-bilhao-no-para- ficam-ociosas-durante-seca.html>, com consulta feita em 28.11.2014.

LOPES, Kétnes Ermelinda Guimarães e NASCIMENTO, Raíssa Sena. 2013. Estudo dos Impactos na Atual Matriz de Transporte Rodoviária de Carga de Minas Gerais, a Partir do Desenvolvimento Sustentável de Suas Hidrovias. Universidade FUMEC, Faculdade de Engenharia e Arquitetura, disponível em <http://www.cbrbrbrasvias.com.br/CBRC2013/anais/anaiscongresso/arquivos/ESTUDO%20DOS%20IMPACTOS%20NA%20ATUAL%20MATRIZ%20DE%20TRANSPORT E%20RODOVI RIA.pdf>.

QUEIROZ FARIAS, Talden. Licenciamento ambiental e responsabilidade empresarial de, disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26881-26883-1-PB.pdf>.

ROSSI Lucas. Empresa Sustentável do Ano FIBRIA – Em Paz com os Vizinhos. Guia Exame Sustentabilidade 15 anos. São Paulo: ed. Abril. Nov. de 2014, pp. 46-51.

SCHAPPO, Clauber Weigel. ROSSI, Lucas. BAZZO, Walter Antonio. PEREIRA, Luiz Teixeira do Vale. Transporte hidroviário brasileiro: um problema para o ensino de engenharia. Disponível em:

[http://www.gelog.ufsc.br/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60:transporte-hidroviario-brasileiro-um-problema-para-o-ensino-de-engenharia&catid=2:artigos-academicos&Itemid=15](http://www.gelog.ufsc.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=60:transporte-hidroviario-brasileiro-um-problema-para-o-ensino-de-engenharia&catid=2:artigos-academicos&Itemid=15). Acesso em 06.12.2014.

SOUZA, C. B. 2004. “Diretrizes para uma política hidroviária nacional – As Hidrovias como Fator de Integração”. Palestra apresentada na Confederação Nacional da Indústria, Brasília, 23.07.2004. ”. Disponível em:

<http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/ANTAQ2010Mar11DGFialhoXVIIIEncontroCorredorCentroNorteHidroviaParnaiba.pdf>. Acesso em 06.12.2014.

TACHIBANA, Toishi-ichi e SANTANA, Walter Aloísio. Propostas de metodologias técnico-ambientais para o desenvolvimento do transporte comercial de cargas nas hidrovias brasileiras. Departamento de Engenharia Naval e oceânica - Escola Politécnica da USP. Sem data informada. Disponível em:

[http://www.ipen.org.br/downloads/XIX/CT4\\_TRANSPORTE\\_MAR%C3%8DTIMOS\\_Y\\_FLUVIALES/Walter%20Aloisio%20-Toshi-Ichi%20Tachibana.pdf](http://www.ipen.org.br/downloads/XIX/CT4_TRANSPORTE_MAR%C3%8DTIMOS_Y_FLUVIALES/Walter%20Aloisio%20-Toshi-Ichi%20Tachibana.pdf).

TIEPPO, Michelle. Encurtando o caminho ao mercado europeu. Guia Exame Sustentabilidade 15 anos. São Paulo: ed. Abril. Nov. de 2014, pp. 54-57.

VEIGA NETO, Fernando César da. 2008. Tese de doutorado. A construção dos mercados de serviços ambientais e suas implicações para o desenvolvimento sustentável no Brasil. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.