

HIDROVIAS – INSTITUCIONAL

LUIZ FELIPE DE CARVALHO GOMES FERREIRA*
Engenheiro Mecânico

SUMÁRIO

Introdução
Organização do setor
Situação atual
Proposta organizacional e institucional
 Infraestrutura
 Portos e terminais
Operação do transporte

INTRODUÇÃO

O sistema hidroviário interior, tanto na administração como na construção, operação e exploração da infraestrutura, na maioria dos países desenvolvidos, é gerido por entidades públicas, assim como ocorre atualmente em nosso país.

Nesses países o planejamento é realizado com a bacia hidrográfica sendo vista como uma unidade e podendo, por facilidade de gerenciamento, haver subdivisões, porém sempre observando-se a bacia como um todo.

Tais condições permitem a garantia do livre tráfego e a compatibilidade das embar-

* N.R.: Especializado em Gestão Ambiental e Manutenção de Hidrovias. Superintendente da Administração da Hidrovia do São Francisco (Ahsfra)/Companhia Docas do Maranhão (Codomar).

cações que transitam tanto no rio principal como em seus afluentes.

A bacia hidrográfica é definida como a entidade e unidade geográfica mais adequada para planejamento e gestão dos recursos hídricos. Como essa unidade é ampla em recursos e a navegação é um desses recursos, ela tem que ser adequada, compatibilizada com os outros usos da água (piscicultura, abastecimento humano, irrigação, lazer, geração de energia etc.).

ORGANIZAÇÃO DO SETOR

O sistema hidroviário no Brasil sempre foi tratado em conjunto com o sistema portuário.

O Ministério de Viação e Obras Públicas abrigava o Departamento de Portos e Vias Navegáveis. Posteriormente, este departamento ficou subordinado ao Ministério dos Transportes (MT), até 1975, quando foi criada a Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobras), para dar maior rapidez às decisões das atividades portuárias.

A empresa funcionou como *holding* do sistema portuário.

Com a extinção da Portobras, em 1990, as administrações hidroviárias, que, por força da lei, eram ligadas àquela empresa, ficaram acéfalas.

Como solução para o impasse criado, foram celebrados convênios de descentralização entre o extinto Ministério da Infraestrutura e algumas Companhias Docas, com a finalidade de estas gerirem o sistema hidroviário.

Essa solução, além de onerar sobremaneira as Companhias Docas, dificulta

uma efetiva ação na hidrovia, visto que as atividades-fins são díspares.

Era, e ainda é, de fundamental importância para o pleno desenvolvimento das hidrovias a criação de um órgão gestor próprio, com políticas e diretrizes eficazes e bem definidas para o setor.

SITUAÇÃO ATUAL

As oito administrações hidroviárias que eram delegadas a diversas Companhias Docas hoje estão submetidas à Companhia Docas do Maranhão (Codomar), por meio de convênio por antecipação de recursos. Anteriormente, a modalidade era por ressarcimento.

No decorrer dos últimos anos, poucas atividades foram realizadas na infraestrutura dos rios navegáveis, pela inoperância do setor, causada pela transferência dessa atividade e pela não liberação de recursos por parte do Governo Federal às Companhias Docas em época oportuna, para a realização

dessas atividades. As obras e os serviços para melhoria das condições de navegabilidade devem ser executados no período de seca, e nem sempre a liberação de recursos é feita no tempo e no prazo necessários para os referidos trabalhos.

O enorme potencial hídrico que o Brasil possui, favorável aos diversos setores do uso da água, é pouco utilizado, ou então é desenvolvido somente para um único recurso hídrico, algumas vezes em detrimento dos demais setores, como, por exemplo, barramento de rios para geração de energia elétrica, sem a preocupação da instalação de eclusas que permitam a transposição de tais barramentos.

A navegação foi fundamental no desbravamento e na interiorização do País, garantindo, junto com a ferrovia, o abastecimento e o desenvolvimento em regiões de difícil acesso

A navegação foi fundamental no desbravamento e na interiorização do País, garantindo, junto com a ferrovia, o abastecimento e o desenvolvimento em regiões de difícil acesso.

Com a implantação de rodovias em meados deste século, com maciços investimentos neste setor, o sistema rodoviário se transformou no principal sistema de transporte de cargas, aliado ao baixo custo do petróleo e à agilidade deste modal, ficando relegadas a segundo plano a hidrovia e a ferrovia.

É indispensável mudar este perfil, tendo em vista a nossa atual situação econômica.

Recursos para recuperação de rodovias são insuficientes, e muito mais o serão para ampliá-las. Os investimentos para recuperação da malha ferroviária e material rodante estão nas mesmas condições.

Para o setor hidroviário, que tem o privilégio da natureza, além de não gerar os elevados passivos ambientais que os outros modais apresentam, os investimentos não são tão significativos para melhorar o que já existe e ampliá-lo à medida que aumentar a demanda do transporte.

A nossa situação econômica não suporta o sistema atual de transporte.

Com a implantação de novas frentes agrícolas no interior do País e o desenvolvimento e a ampliação das antigas, torna-se indispensável produzir fretes mais baratos, e isto a hidrovia, integrada com as ferrovias e rodovias, ou seja, a intermodalidade, pode proporcionar.

Fica claro que é necessária uma mudança do perfil de transporte de carga no País. Mudança essa que propiciará economia de óleo diesel e economia na manutenção de rodovias (com a redução do seu uso excessivo

e diminuição de acidentes), além de ser ambientalmente mais sustentável.

Vale lembrar que a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) fez, em 1996, um transporte experimental de milho, de Paracatu (MG) a Petrolina (PE), usando os modais rodoviários de Paracatu a Pirapora e hidroviário de Pirapora a Petrolina. A redução do custo do transporte obtida pela Conab foi de 55%, comparando-se com o transporte caso fosse feito somente pelo modal rodoviário.

Tendo em vista a produção, o armazenamento de mercadorias e identificados a origem e o destino, é possível planejar e propor a utilização da rede fluvial de uma bacia como um sistema de transporte. Se

nem todas as origens e todos os destinos puderem ser cobertos pelos rios, ainda assim o sistema hidroviário deve ser utilizado, usando-se a multimodalidade, isto é,

complementando as pontas com os sistemas rodoviário e ferroviário.

É necessária uma mudança do perfil de transporte de carga no País

PROPOSTA ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL

Esta proposta foi elaborada pelo engenheiro Luiz Eduardo Garcia, e, como vai de encontro ao nosso entendimento de gestão das hidrovias, tomamos a liberdade de transcrevê-la, apenas com pequenas alterações:

Para se realizar um transporte hidroviário são necessários os requisitos:

a) infraestrutura adequada na via que permita navegação livre e segura;

b) infraestrutura, equipamentos e instalações adequados nos portos e terminais, para o transbordo das mercadorias entre os modos de transporte aquaviário e terrestre;

c) veículos adequados para realização do transporte aquaviário (embarcações);

d) capacitação da mão de obra existente, por meio de cursos de aperfeiçoamento e intercâmbio profissional com outros países;

e) formação de novos profissionais para o setor.

Assim, será necessário distribuir as atribuições dos executores, operadores ou responsáveis por cada um dos requisitos supracitados. De acordo com a experiência internacional e consideradas as peculiaridades do setor no caso brasileiro, entendemos que devam ser seguidas as seguintes recomendações:

Infraestrutura

Competem à União ou ao Governo Federal a administração, a implantação e a operação da infraestrutura. Justificativa: para se garantir a unidade e continuidade da bacia hidrográfica, cujas fronteiras transcendem as divisões políticas dos estados e, por conseguinte, permitem a possibilidade de utilização regional. Ainda assim, nada impede, nos casos em que haja interesse, que estados e municípios, e mesmo a iniciativa privada, construam e operem trechos de hidrovias. Entretanto, a supervisão e o controle sempre deverão ser mantidos pela União ou pelo Governo Central, o que garantirá, acima de tudo, o interesse regional. Ainda como justificativa, observa-se que muitos casos de melhoria (barragens e obras de transposição) são investimentos de longo período de retorno, o que dificulta a possibilidade de interesse de investimento privado.

O órgão gestor deverá ser instituído por bacias hidrográficas, ser autônomo em administração, operação e exploração das vias e subordinado a uma Secretaria de Hidrovias no Ministério dos Transportes. Poderá ser uma autarquia ou fundação ou

ter estrutura equivalente, desde que guarde agilidade no desempenho de suas funções.

À Secretaria de Hidrovias subordinada ao MT competirá estabelecer a normatização geral do setor; a definição, com base nos programas de investimentos enviados pelos órgãos regionais, da composição orçamentária geral do setor; e a supervisão, coordenação e controle geral da atividade, com base nos dados obtidos dos órgãos regionais. Não seria necessário, portanto, um órgão centralizador com funções executivas.

Será estabelecido por portaria ministerial o Conselho de Autoridade Hidroviária, que regerá em nível regional (em cada bacia hidrográfica) o acompanhamento e o direcionamento das atividades da navegação interior naquela bacia, buscando racionalizar recursos diante das necessidades, com base na contribuição dos diversos usuários, operadores de transporte e da infraestrutura da via, terminais, proprietários de carga, governos locais etc.

A estrutura do órgão será maior ou menor, com base nas atividades que exercerá diretamente. Se, por decisão dos Conselhos de Autoridades Hidroviárias, determinados rios tiverem sua infraestrutura operada e explorada por terceiros (governos locais ou privados), a atuação do órgão federal será apenas normativa e controladora (gabaritos da via, condições de funcionamento, regras operacionais etc.), para garantir o perfeito funcionamento da malha hidroviária.

Por isso, é recomendável uma etapa de transição da atual situação da administração hidroviária, com a implantação imediata dos Conselhos de Autoridades Hidroviárias por bacia hidrográfica, coincidindo com as autoridades hidroviárias existentes (em caso de bacias extensas, os Conselhos poderiam ser por sub-bacias). Dessa forma, as características regionais das necessidades para definição das

funções de atuação desse órgão regional seriam mais bem definidas e já orientariam a organização de cada órgão regional.

Portos e terminais

Os portos e terminais fluviais seriam preferencialmente implantados e operados pela iniciativa privada, considerada a característica de se tratar de uma prestação de serviços que pode ser explorada economicamente. Os operadores e usuários dos terminais teriam participação no Conselho de Autoridade Hidroviária. Em especial nos casos em que haja interesse, conselhos específicos para cada terminal seriam implantados, sendo que esses conselhos estariam subordinados ao Conselho de Autoridade Hidroviária de cada Bacia Hidrográfica e neles teriam representantes.

OPERAÇÃO DO TRANSPORTE

Essa atividade seria eminentemente da iniciativa privada. A União, por meio da Secretaria de Hidrovias, por sua vez, por meio dos órgãos regionais das bacias hidrográficas, exerceria apenas o controle e a supervisão desses operadores, exigindo somente o registro das empresas de navegação fluvial.

O registro serviria apenas para cadastro das empresas, sem que houvesse a necessidade de concessão das linhas para exploração pelas empresas. Esse cadastro permitiria avaliar a frota existente, a capacidade operacional e a utilização efetiva, servindo como base de dados para o planejamento do setor hidroviário. O conhecimento desses dados seria útil também na orientação e no acompanhamento da aplicação dos investimentos públicos, no empréstimo de recursos aos armadores para constituição de sua frota de embarcações, com recurso do Fundo de Marinha Mercante ou de outras

fontes. Atualmente, essa atribuição é da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

Esses procedimentos valeriam para o transporte de cargas e de passageiros. Quanto às travessias existentes (passageiros e veículos), consideramos que essas atividades não deveriam estar subordinadas à Secretaria de Hidrovias do Ministério dos Transportes.

Quando for o caso de travessia para veículos, entendemos tratar-se de um caso de interrupção da rodovia causado pela inexistência no local, por exemplo, de ponte. Nesse caso, é de competência do operador dessa estrada: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), se for União, Departamento de Estrada de Rodagem (DER), se for algum estado ou mesmo município. Finalmente, entendemos que deve ser preocupação da Secretaria de Hidrovias do Ministério dos Transportes e dos órgãos regionais o transporte longitudinal pelo rio, o que efetivamente representa a navegação.

Resumidamente, podemos concluir:

– Infraestrutura – De responsabilidade da União, que deverá gerir, operar e explorar as hidrovias por meio de órgãos executivos regionais específicos de cada bacia hidrográfica. Haverá supervisão e controle, bem como acompanhamento dos investimentos que lhe forem alocados, tudo por meio da Secretaria de Hidrovias do Ministério dos Transportes. Poderá haver concessão, autorização ou permissão dessa operação e exploração a estados, municípios e empresas privadas sempre que houver interesse, previstas apenas as obrigações de resguardo da continuidade do transporte dentro da bacia hidrográfica, que é a unidade de tratamento a considerar. Como órgãos orientadores da atividade em cada bacia hidrográfica, criar-se-ão Conselhos de Autoridades Hidroviárias por bacia, que

terão a seu encargo a incumbência de orientar os procedimentos para o desenvolvimento da atividade.

– Portos e terminais fluviais – Estarão a cargo preferencialmente da iniciativa privada, estados ou municípios, à exceção daqueles onde a União julgou conveniente a instalação de terminais necessários ao desenvolvimento da atividade e que não sejam de interesse de exploração pela iniciativa privada, estados ou municípios. À União caberia apenas o poder normativo e controlador, como já previsto na legislação.

– Operação do transporte –

1. De carga, exclusivamente explorado pela iniciativa privada, devendo a União apenas controlar, por meio de registro, a existência de empresas, frotas e demais informações que permitam o controle e o conhecimento da capacidade operacional. O financiamento na forma hoje existente seria mantido e, eventualmente, promovido nas regiões em que houver interesse, e com base nas perspectivas de transporte, na condição de frota e infraestrutura existentes.

2. De passageiros, a ser explorado pela iniciativa privada, governos estaduais e municipais, de acordo com cada caso específico, em função dos interessados e das condições de ocorrência desse transporte.

3. Das travessias, a ser explorado pela iniciativa privada, governos estaduais e municipais, dependendo de cada situação particular. Vale ressaltar que, no nosso entendimento, a interrupção de um transporte terrestre quando da existência de um rio deverá ser resolvida pelo organismo ou entidade que implantou ou opera aquela infraestrutura de transporte terrestre.

Finalizando, gostaríamos de ressaltar que todas as ideias aqui contidas foram apresentadas pelo antigo superintendente da Administração da Hidrografia do Rio São Francisco (Ahsfra), o engenheiro José Humberto Borato Jabur, em 1996, durante uma palestra no Senado Federal, quando então acumulava a função de diretor-presidente da Companhia de Navegação do São Francisco (Franave).

☞ CLASIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PODER MARÍTIMO>; Hidrovia; Via navegável; Via de transporte fluvial; Rio São Francisco;