

## CAPÍTULO 2

### AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA HIDROVIA DO PARAGUAI

#### 2.1. - Logística de transportes e o modal hidroviário

A logística, em sentido amplo, e o transporte, como atividade-meio de apoio à produção de bens e serviços, são fundamentais para potencializar as forças produtivas de uma determinada região, país ou mesmo bloco regional. Nesse sentido, estão estreitamente relacionadas ao processo de desenvolvimento econômico e social, à geração de empregos, à produção espacial (regional e urbana), à energia e ao meio ambiente.

O movimento de diferentes vias, instalações e equipamentos, de um lado, eliminam obstáculos à propagação de inovações e, de outro, propiciam a expansão de mercados e a mobilidade dos meios de produção. Portanto, interagem na estruturação do espaço geoeconômico, ao condicionar a produção espacial e a localização das atividades.

Delibera-se desta forma que as comunicações, a energia e os transportes sejam partes integrantes de sistemas interligados que tem a função de garantir a fluidez necessária no processo de produção e consumo. Sabe-se que a produção se dá em um determinado espaço, porém ela só cumprirá sua função primordial de acumulação se houver meios para a sua circulação. Nesse sentido, SANTOS (2006, p. 181) afirma que:

Como, no processo global de produção, a circulação prevalece sobre a produção propriamente dita, os fluxos tornam-se mais importantes ainda para a explicação de uma determinada situação. O próprio padrão geográfico é definido pela circulação, já que esta, mais numerosa, mais densa, mais extensa, detém o comando das mudanças de valor no espaço.

Diante dessa importância que a circulação assume no mundo globalizado,<sup>30</sup> a infraestrutura de transporte, particularmente o de cargas, passa a

---

<sup>30</sup> Não se enquadra nos objetivos deste trabalho a discussão acerca da temática da globalização. Para tal, consultar Santos (2000), dentre outros.

ser um importante atributo na “guerra dos lugares”. Monié (2001, p. 9) afirma que “O atual processo de globalização reativa a competição entre os territórios para a captação de fluxo de bens, capitais e informações que circulam em volumes cada vez maiores no espaço econômico mundial”.

Um sistema de transportes que facilite o fluxo de mercadorias, oferecendo segurança, e que aproveite o máximo de desempenho dos diferentes modais, e assim consiga garantir um retorno econômico mais rentável aos empreendedores e ao próprio Estado, indubitavelmente, tende a atrair e fomentar a produção local, pois:

A diminuição relativa dos preços dos transportes, sua qualidade, diversidade e quantidade, criam uma tendência ao aumento de movimento. O número de produtos, mercadorias e pessoas circulando cresce enormemente, e como consequência a importância das trocas é cada vez maior, pois elas não apenas se avolumam como se diversificam (SANTOS, 1988, p. 51)

Assim, a relevância dos transportes no circuito da economia local/global é significativa, motivo que levou tanto o Estado e o capital privado a dedicarem especial atenção, bem como destinar recursos para garantir a fluidez que o mercado exige, notadamente o circuito superior da economia.

A intensidade dos fluxos de informações, pessoal e material, é essencial para continuidade de reprodução e acumulação de capital, sendo responsável pela (re)valorização do espaço. Daí a necessidade da criação de condições para uma maior circulação, assim como o aperfeiçoamento dos sistemas de engenharia que facilitam a fluidez.

Como nos diz Silveira (2009, p. 14):

A logística, especificamente a de transportes (estratégia de planejamento e gestão da circulação e das comunicações), no nosso entender, condiciona a aplicação e a evolução dos sistemas de movimentos e fluxos políticos, sociais e econômicos no território.

Assim, a definição de políticas públicas e a seleção de instrumentos de planejamento adquirem crucial importância nos momentos em que são exigidas reformulações na estratégia e nos objetivos de expansão da economia.

De acordo com Barat (2007, p. 20), o conceito de logística tem sua origem na aplicação militar, com o objetivo de abastecimento para suporte às

operações bélicas. Foi somente a partir das estratégias e ações militares de grande envergadura, na Segunda Guerra Mundial, que a logística passou a abranger toda uma gama de atividades. Envolveu desde planejamento, execução de projeto e desenvolvimento técnico até as etapas de obtenção, armazenamento, transporte, distribuição, reparação, manutenção e evacuação de material (para fins operativos ou administrativos). Ainda segundo o mencionado autor, a aplicação da logística às atividades voltou-se, sobremaneira, para a compatibilidade das etapas dos processos de escoamento e distribuição, além da redução de custos decorrentes de gargalos físicos, ineficiências operacionais e obstáculos burocráticos, institucionais e legais.

Tendo surgido no meio militar, o conceito de logística acompanhou as mudanças do processo produtivo mundial, em decorrência da acelerada evolução tecnológica e da intensificação das trocas internacionais, ou seja, do fenômeno que se convencionou denominar “globalização”<sup>31</sup>.

A partir da dinâmica do capitalismo mundial, sobretudo das mudanças tecnológicas engendradas na década de 1980, a logística tornou-se cada vez mais importante para as empresas atuarem num mercado competitivo e globalizado que apresenta um aumento significativo no consumo.

Silveira (2009), ao refletir acerca das “revoluções logísticas”, nos faz uma importante advertência acerca do “modismo” que, na contemporaneidade, a expressão logística tem assumido. Segundo o mencionado autor, esse insistente modismo tem contribuído para atribuir a ela uma importância que não lhe cabe. Em suas palavras:

A logística participa dos “circuitos espaciais da produção” e dos “circuitos de cooperação no espaço”, mas somente enquanto estratégia, planejamento e gestão, e não como sistema de movimentos e fluxos, ou seja, ela é uma estratégia e não um fluxo, propriamente dito. Ferrovias e rodovias, não se configuram como “logísticas”. Antes, utilizam uma estratégia, um planejamento e uma gestão logística para a realização eficiente dos fluxos (para atender aos interesses das corporações e dos estados nacionais). Há necessidade, para isso, da utilização da indústria de equipamentos de transportes, de construção civil, da tecnologia da informação e do conhecimento científico.

---

<sup>31</sup> “O aprofundamento da globalização nos anos noventa fez com que as prioridades e as estratégias fossem alteradas: racionalizar tempo e custo passou a ser primordial e concorrer apenas em razão de qualidade e preço já não garantiria a sustentação de uma vantagem competitiva significativa. Nesse contexto, a demanda pela utilização de operadores logísticos tem aumentado.” (BARAT, 2007, p. 21).

O mesmo autor evidencia preocupação com a generalização do termo utilizado entre técnicos e estudiosos da temática. Poderíamos acrescentar que os órgãos governamentais – que têm a incumbência de planejar e operacionalizar ações relacionadas aos transportes, comunicações, energia, enfim, questões vinculadas ao planejamento e ao desenvolvimento regional - usualmente também pecam por essa generalização, facilmente constatáveis nos documentos oficiais por eles produzidos. Isso evidenciamos nos documentos governamentais em Mato Grosso do Sul e na própria secretaria que o governo criou, cujo nome incorpora o termo “logística”.

Feita essa ressalva, destacamos que a importância dos transportes do ponto de vista econômico, pode ser mensurada através de pelo menos três indicadores financeiros: custos, faturamento e lucro. Segundo Fleury (2001), o transporte representa, em média, 60% dos custos logísticos, 3,5% do faturamento e, em alguns casos, mais que o dobro do lucro. Além disso, o transporte tem um papel preponderante na qualidade dos serviços logísticos, pois impacta diretamente o tempo de entrega, a confiabilidade e a segurança dos produtos.

Sendo assim, ao fazer uma análise sobre a logística de transporte, invariavelmente, recai-se sobre a comparação dos custos que envolvem as diferentes matrizes - o rodoviário, o ferroviário, o hidroviário, o aeroviário e o dutoviário. Por suas características próprias, há diferenciação nos custos de transportes. O custo é um dos aspectos que definem a matriz mais indicada para cada tipo de operação e produto.

Além dos custos, os critérios para a escolha dos modais levam em consideração as características operacionais de cada serviço. Existem cinco dimensões mais importantes que dizem respeito às características operacionais dos serviços oferecidos por cada uma das matrizes de transporte, sendo elas: velocidade, confiabilidade, capacitação, disponibilidade e frequência.

A velocidade é o tempo percorrido para se ligar dois pontos, nesse aspecto, o aéreo é o mais rápido. No entanto, deve-se considerar o tempo gasto entre a saída dos produtos e sua entrega ao destinatário, esta vantagem do aéreo só ocorre para distâncias médias e grandes, devido aos tempos de embarque e entrega que precisam ser medidos.

A disponibilidade é a capacidade que cada matriz tem de atender as entregas. Sendo mais bem representada pelo transporte rodoviário, que permite o serviço de porta a porta, pois ele está presente em muitas localidades.

A confiabilidade representa a capacidade de cumprir os tempos previstos, tem o duto como melhor opção. Por não ser afetado pelas condições climáticas ou de congestionamentos, o duto apresenta alta consistência, seguido na ordem pelo rodoviário, ferroviário, aquaviário e o aéreo.

A capacidade é a possibilidade da matriz de transporte lidar com qualquer requisito de transporte, como tamanho e tipo de carga. Nesta dimensão, o destaque de desempenho é o modal aquaviário, que praticamente não tem limites sobre o tipo de produto à transportar, assim como do peso, que pode atingir milhares de toneladas.

A frequência reflete o número de vezes em que a matriz poderá ser empregada num determinado espaço de tempo, o duto é o que apresenta o melhor desempenho, podendo ser acionado 24 horas ininterruptamente por vários dias, desde que esteja disponível no local desejado.

Na Tabela 01, pode-se observar, seguindo uma pontuação crescente de 1 a 5, como essas características se apresentam em cada modal:

**Tabela 01** - Características operacionais dos modais de transporte

<b>Características</b>	<b>Ferrovária</b>	<b>Rodoviária</b>	<b>Aquaviário</b>	<b>Dutoviário</b>	<b>Aéreo</b>
Velocidade	3	2	4	5	1
Disponibilidade	2	1	4	5	3
Confiabilidade	3	2	4	1	5
Capacidade	2	3	1	5	4
Frequência	4	2	5	1	3
<b>Resultado</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>16</b>

Fonte: [www.centrodelogistica.org](http://www.centrodelogistica.org). Acesso em Abril 2008

A combinação de custo com operacionalidade, nas cinco dimensões citadas, definirá a matriz mais vantajosa para uma determinada operação de transporte de mercadorias.

Em se tratando do transporte de cargas de grande volume e peso, a melhor opção na definição do modal empregado, figura-se entre os modais rodoviário, ferroviário e hidroviário. Uma vez que no aeroviário existe uma limitação de peso

e o custo do frete ser relativamente alto em relação aos outros, por isso é empregado para transportar cargas de alto valor unitário (artigos eletrônicos, relógios, alta moda etc.) e perecíveis (flores, frutas nobres, medicamentos), apesar de oferecer vantagens como velocidade elevada, distância alcançada, segurança (roubos, danos e extravios).

O dutoviário tem a característica de ser limitado nos tipos de produtos a serem transportados, destina-se principalmente ao transporte de líquidos e gases em grandes volumes, a movimentação por dutos é bastante lenta, compensando esse fato a característica de operar 24 horas por dia ininterruptamente.

Além das dimensões mencionadas, a opção por um determinado modal de transporte de cargas, obedece a outros dois aspectos que são considerados importantes, porque acabam direcionando os investimentos governamentais de países, por oferecer vantagens, principalmente econômicas, quando da sua implantação.

Um aspecto é físico, mediado pela topografia territorial, em geral, aqueles países que contam com uma extensão territorial pequena são vocacionados ao transporte rodoviário, aqueles que contam com grande extensão tendem a priorizar os modais ferroviários e hidroviários, com exceção do Brasil, onde a participação da matriz hidroviária no transporte de cargas ainda é muito pequena, devendo-se, dentre outros motivos que neste trabalho serão descritos, ao fato dos governos terem priorizados investimentos na construção de rodovias, apesar das bacias hidrográficas existentes no território brasileiro oferecerem boas condições de navegabilidade.

Nas décadas de 80 e 90 do século XX, oficialmente, o Brasil possuía cerca de 40.000 km de hidrovias fisicamente aproveitáveis para a navegação, equiparando-se em potencialidade ao EUA, e superava os europeus, somente sendo inferior ao somatório dos países pertencentes à extinta União Soviética.

Na Tabela 02, podemos melhor comparar os países com as maiores potencialidades hidroviárias:

**Tabela 02** - Transporte hidroviário interior no mundo – extensões navegáveis

“REGIÃO”	EXTENSÃO (Km)	(%)
Mundo	190.000	100
EUA	40.000	21
Ex- URSS	45.000	24
Europa	26.500	14
Brasil	40.000	21
Outros	38.500	20

Fonte: Anuário estatístico dos transportes (1990) *apud* Santana, (2002)

Além da potencialidade hidroviária, entra em cena outro aspecto capaz de definir a matriz de transporte. Referimo-nos ao aspecto político, que historicamente – principalmente no caso brasileiro - tem prevalecido na tomada de decisões no momento de direcionar os investimentos.

Irá se consolidar a matriz de transporte que receber maior incentivo governamental. Ao estudar a evolução do sistema de transporte de cargas no Brasil, percebe-se como esse aspecto é relevante na configuração e transformação do território nacional.

Tanto é assim, que o Brasil vivenciou fases distintas, ora predominando o transporte ferroviário, ora o transporte rodoviário de cargas; em resposta às necessidades impostas pela realidade econômica mundial, que se apresenta diferente a cada momento histórico, marcadamente com o advento da Revolução Industrial que provocou uma maior fluidez das relações internacionais, tendo como referência o processo de internacionalização do capital e a consequente divisão internacional do trabalho.

No século XIX, a Inglaterra, país mantenedor da hegemonia econômica mundial responsável pela expansão das relações capitalistas, passou a financiar investimentos em infraestrutura pelos continentes, com objetivos claramente comerciais, ou seja, aumentar seu mercado consumidor para exportar produtos industrializados, entre eles a própria indústria das ferrovias bem como baixar custos das matérias-primas que alimentava suas indústrias (FURTADO, 1974).

Analisando o incipiente processo de mundialização do capital, ao tratar do período de 1848-1975, Hobsbawn (1979) refere-se ao “período de construção da rede ferroviária”. A partir desse autor, vejamos as tabelas 03 e 04.

**Tabela 03** - vias férreas em milhas.

(milhares de milhas – milha inglesa 1.609m / marítima = 1.852 m)

<b>LOCAL</b>	<b>1840</b>	<b>1850</b>	<b>1860</b>	<b>1870</b>	<b>1880</b>
Europa	1,7	14,5	31,9	63,3	101,7
América do Norte	2,8	9,1	32,7	56,0	100,6
Índia	-	-	0,8	4,8	9,3
Resto da Ásia	-	-	-	-	-*
Austrália	-	-	-*	1,2	5,4
América Latina	-	-	-*	2,2	6,3
África (incluso Egito)	-	-	-*	0,6	2,9
Total mundial	4,5	23,6	66,3	128,8	228,4

\* menos de 500 milhas.

Fonte: HOBBSAWM, 1979.

**Tabela 04:** o progresso da construção das ferrovias

	<b>1845</b>	<b>1855</b>	<b>1865</b>	<b>1875</b>
Nº de países europeus com ferrovias	9	14	16	18
Com mais de 1.000 km de trilhos	3	6	10	15
Com mais de 10.000 km de trilhos	-	3	3	5
Nº países americanos com ferrovias	3	6	11	15
Com mais de 1.000 km trilhos	1	2	2	6
Com mais de 10.000 km trilhos	-	1	1	2
Nº países asiáticos com ferrovias	-	1	2	5
Com mais de 1.000 km trilhos	-	-	1	1
Com mais de 10.000 km trilhos	-	-	-	1
Nº países africanos com ferrovias	-	1	3	4
Com mais de 1.000 km de trilhos	-	-	-	1
Com mais de 10.000 km de trilhos	-	-	-	-

Fonte: HOBBSAWN, 1979.

As Tabelas 03 e 04 demonstram, efetivamente, uma “idade das ferrovias”, ou seja, um processo de expansão acelerada desse modal de transporte, por praticamente todo o globo, tendo a marinha mercante britânica por trás<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Hobsbawn (1979) advoga que o triunfo do barco a vapor sobre a vela – mais rápido e econômico – era essencialmente o da marinha mercante britânica. Melhor: da economia britânica que estava por trás dele. Entre 1880 e 1895, os estaleiros ingleses foram responsáveis pela construção de  $\frac{3}{4}$  partes de todos os navios do planeta.

O Brasil também é inserido no bojo desse processo, passando a atender os interesses do capital industrial, com a construção da primeira estrada-de-ferro, em 1854, por Visconde de Mauá, ligando o Porto de Mauá a Petrópolis, no Rio de Janeiro<sup>33</sup>.

A partir desse pioneirismo, inicia-se um processo de investimentos no modal ferroviário para o transporte de cargas no Brasil, com incentivos fiscais, cuja função era ligar as regiões produtoras de matérias-primas, principalmente produtos agrícolas, com a predominância do café paulista, com os portos marítimos a fim de atender a demanda por produtos primários, com baixo valor agregado para os grandes centros industriais<sup>34</sup>. Entretanto, esse modelo de implantação do sistema ferroviário não sustentou e nem permitiu um desenvolvimento equilibrado e duradouro das ferrovias no Brasil.

No Brasil, o sistema ferroviário foi implantado voltado para a *nova divisão internacional do trabalho*, comandada pela Inglaterra. Neste contexto, é que se tem, no país, um sistema ferroviário desarticulado, com seus traçados voltados para os portos litorâneos, tendo como finalidade principal a exportação de produtos primários, a acumulação de capital tendia a se concentrar e circular “em menos mãos”, a circular escassas mercadorias de valor agregado, e ter menos consumidores internamente, enfim, dos ciclos de rotação de capital serem muitos longos, desestimulando a construção de ferrovias (SILVA JÚNIOR, 2004, p. 44).

Diferente eram as funções e os objetivos que levaram a Europa e os EUA a investir em ferrovias e a obterem resultados favoráveis economicamente.

---

<sup>33</sup> Analisando especificamente a expansão do ferropiarismo pelo mundo, Silveira (2003, p. 26) argumenta que: “Esse estágio evolutivo dos transportes só foi possível devido a aplicação da máquina a vapor aos transportes. Portanto, máquina a vapor, uma inovação tecnológica consequente da Primeira Revolução Industrial, foi capaz de reestruturar todo o sistema produtivo, sendo, durante muito tempo, a principal força motriz para as mais variadas indústrias, para a movimentação de locomotivas, de tratores e de navios”. Essa transformação provocada pela Revolução Industrial e o desenvolvimento dos transportes refletem no continente americano e no Brasil, que nessa fase tem sua economia baseada na exportação de produtos primários necessário para suprir a produção industrial que se intensificava na Europa. Assim, com a finalidade básica de escoar esses produtos, a partir da segunda metade do século XIX dá-se início construção das primeiras linhas férreas que vão constituir a malha ferroviária brasileira. Ainda seguindo entendimento de Silveira (2003, p. 30): “A expansão do setor ferroviário para a América ocorreu, primeiramente, para os Estados Unidos que, após 1834, passaram a fabricar suas próprias locomotivas. No Brasil, a primeira locomotiva foi implantada no Rio de Janeiro, em 1854, e, em seguida, em São Paulo, objetivando o transporte das safras de café do interior para o litoral, propiciando a exportação através dos portos (agroexportação), diferentemente do que ocorreu no sul do Brasil onde as ferrovias atenderam mais ao mercado interno”. Na Microrregião do Alto Pantanal, ou mais especificamente, na localidade denominada Porto Esperança, a 70 km da cidade de Corumbá, os trilhos da ferrovia – a então Rede Ferroviária Federal, hoje Novoeste – chegam no início do século XX, em 1914.

<sup>34</sup> Conforme enfatizado por Hobsbawm (1979), a implantação ferroviária sempre foi complementar à navegação marítima/internacional.

Na Europa, as ferrovias transportavam principalmente mercadorias industrializadas, minerais e insumos para indústrias. Esses produtos, principalmente os com alto valor agregado, garantiram uma rentabilidade às empresas, o que provocou um desenvolvimento do setor ferroviário.

O mesmo ocorreu nos EUA, onde o setor ferroviário recebeu incentivos do governo no sentido de criar uma demanda necessária para a manutenção de tal empreendimento. As companhias férreas ganharam terras devolutas que margeavam o caminho por onde passavam as estradas-de-ferro. Essas terras eram distribuídas a pequenos produtores rurais, facilitando o povoamento do interior, originando-se assim inúmeras cidades e provocou uma demanda de produtos com valor agregado no mercado interno, bem como a circulação de pessoas. Com essa política foi possível viabilizar a manutenção desse modal de transporte, possibilitando uma operação rentável para as empresas do setor.

Foi justamente esses resultados positivos alcançados pelas ferrovias na Europa e nos Estados Unidos da América que fizeram dessa modalidade uma referência nos planos de integração territoriais apresentados no Brasil. Por esse motivo, Galvão (1996, p. 189) afirma que entre 1870 e 1930, a prioridade da política de transporte no Brasil era desenvolver o modal ferroviário:

Dentre os mais notáveis desses planos, vale mencionar os de Rebouças (1874) e (1886), Bicalho (1881), Bulhões (1882), Rodrigo da Silva (1886), o da Comissão da República (1890), o da Viação Férrea (1912) e o de Paulo de Frontin (1927). Em todos esses projetos havia a justificativa comum de que, diante da precariedade dos sistemas de navegação marítima e fluvial, caberia às ferrovias o papel fundamental de interligar o país e de promover o aproveitamento das potencialidades das vastas áreas interioranas da nação.

Como resultado dessa política, a malha ferroviária atingiu 9.440 km de extensão, na época da Proclamação da República (1889), e em 1922 a marca de 29.000 km de extensão, cerca de 2000 locomotivas a vapor e 30.000 vagões (SILVA JUNIOR, 2004).

Todavia, a realidade sócio-econômica brasileira não condizia com a dos EUA, mais especificamente a estrutura agrária dessa época. No Brasil, uma sociedade predominantemente rural, baseada nos grandes latifúndios, que se traduzia numa concentração de capitais, as empresas ferroviárias tiveram muitas dificuldades em fazer que esse modal de transporte se tornasse uma atividade

lucrativa, pois ela dependia quase que exclusivamente dos produtos destinados à exportação, visto que não havia demanda no mercado interno, transformando-se em poucas décadas em fonte de preocupação para os governos e logo um problema crônico que jamais veio a ser resolvido adequadamente (GALVÃO, 1996).

Durante esse período que se estende até as primeiras décadas do século XX, os planos de infraestrutura de transportes, não continham projetos de desenvolvimento do modal rodoviário, dando prioridade às vias férreas e à navegação fluvial.

Ainda segundo Galvão (1996), pode-se, como exemplo, destacar o plano denominado “Navegação Interior no Brasil”, apresentado ao Governo Imperial, em 1869, e elaborado pelo engenheiro militar Eduardo José de Moraes, que propôs a interligação de todas as bacias hidrográficas do país: a Amazônica com a Bacia do Prata, esta com a do rio São Francisco e, finalmente, a ligação com a bacia do rio Paranaíba e seus afluentes.

O “Plano Moraes” como ficou conhecido, previa ainda a integração do sistema fluvial com as ferrovias e a navegação de cabotagem, por meio da construção de três grandes estradas de ferro conectando os portos do Rio de Janeiro, Salvador e Recife com as bacias dos rios mencionados.

Apesar desses planos, até o início do século XX, não foi possível implantar uma rede de transporte nacional eficiente e integrada entre os modais ferroviários e hidroviários. Dentre outras causas deve-se esse fato à ausência de demanda no mercado interno, o transporte de produtos com valor agregado era incipiente, população predominantemente rural com baixo poder aquisitivo, em consequência da estrutura agrária que tinha uma alta concentração de capital em mãos de oligarquias rurais. Acrescenta-se que a incapacidade empresarial em gerir tais empreendimentos contribuiu para o não crescimento desses modais (ALMEIDA, 2001).

Também vale destacar que, no final da década de 1920, a economia cafeeira atravessou uma séria crise que se agravou com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929. Com o declínio dessa oligarquia as ferrovias brasileiras também declinaram. Concomitantemente ao horizonte sombrio que pairava sobre esse modal de transporte, a economia brasileira, acompanhando ao movimento imposto pelo capitalismo, direcionava-se a uma nova fase, a

industrialização, fator que irá ascender uma nova classe dominante, a burguesia industrial.

O aumento da produção industrial, a criação de mercados consumidores nacionais e, principalmente, a implantação da indústria automobilística alteraram a política de desenvolvimento da infraestrutura de transportes, que passa a priorizar o modal rodoviário<sup>35</sup>.

Percebe-se que as ferrovias foram idealizadas para servir a interesses econômicos dos países industrializados, e a partir do início da industrialização brasileira, esse modelo de transporte não corresponde mais às novas necessidades<sup>36</sup>.

Refletindo acerca da definição de políticas, Poulantzas (1995, p. 147), argumenta que:

O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (...). Compreender o Estado como a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe.

A partir da aceitação dos pressupostos dessa citação, podemos inferir que o estabelecimento da política do Estado está organicamente relacionado a fissuras, divisões e contradições internas no seio do próprio Estado, aqui historicamente exemplificando no conflito de interesses entre a oligarquia agrária e a nova classe (ou fração de classe) industrial brasileira.

Acerca dessa temática, Barat (1978, p. 91) faz a seguinte consideração:

Com a intensificação do processo de industrialização, a partir da década de 40, alterou-se bastante a estruturação do espaço geoeconômico; do predomínio quase absoluto, de unidades produtivas médias, disseminadas pelo espaço geoeconômico e produzindo para mercados locais e regionais, chegou-se às tendências recentes de concentração industrial no eixo São Paulo-Rio de Janeiro, com mercado de âmbito nacional à medida que eram implantadas etapas mais avançadas do processo industrial, com a expansão e diversificação da oferta final de

---

<sup>35</sup> Conforme destacado por Poulantzas (1995), o estabelecimento da política, neste caso política pública de transporte, é a resultante das contradições de classe.

<sup>36</sup> “O Estado, sua política, suas formas, suas estruturas, traduzem, portanto, os interesses da classe dominante não de modo mecânico, mas através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento” (POULANTZAS, 1995, p. 132).

bens, os deslocamentos dos fluxos adicionais dos bens intermediários e finais passaram a ser feito com a participação crescente do transporte rodoviário. A expansão da carga geral justificou a suplementação da capacidade de transporte através das rodovias, surgindo, de início, as primeiras ligações rodoviárias de âmbito interestadual e inter-regional.

Essa mudança na política de transporte começa a ocorrer ainda na primeira metade do século XX. No governo de Washington Luís (1926/30), quando se dá início à construção de grandes rodovias. No exercício da Presidência da República, ele conseguiu que fosse aprovada pelo Congresso Nacional a criação do Fundo Especial para Construção e Conservação de Estradas de Rodagem Federais, que era mantido através de impostos que incidiam sobre o consumo de combustíveis e autopeças.

Com essa arrecadação foi possível a construção de estradas como a Rio-São Paulo e Rio-Petrópolis, esta última visando posteriormente a prolongar-se até Belo Horizonte. O governo de Washington Luís ficou marcado pelo lema "governar é construir estradas".

Nos governos Vargas (1930/45 e 1951-1954) e Juscelino Kubistchek (1956-1961), a tônica era a ideologia nacionalista de integração nacional. Vargas procurou povoar a região Central do Brasil, implementando o programa "Marcha para o Oeste"<sup>37</sup>.

Os governos Vargas e Kubistchek consagraram a integração nacional como objetivo prioritário da política pública, por meio de grandes obras rodoviárias e da construção de Brasília. E a partir de 1964, com o governo militar, a integração do país passa a ser tratada como questão de segurança nacional.

Esses governos foram primordiais na mudança da estrutura de transporte de cargas que passam a ser predominantemente rodoviário:

A evolução do transporte rodoviário, a partir dos anos 50, ocorreu em ritmo extraordinariamente rápido no Brasil, Entre 1945 e 1952, o número de caminhões e ônibus em circulação no país saltou de 103 mil para 265 mil, um crescimento de mais de 157% em apenas sete anos (...). Na década de 60, a movimentação de cargas foi largamente transferida das ferrovias de cabotagem para as rodovias: enquanto em 1946, o volume de cargas transportadas por todas as modalidades não rodoviárias de transporte representava 92,4% (...), no ano de 1970 as estradas de rodagem já eram responsáveis por cerca de 73% de todo movimento de cargas no país (GALVÃO, 1996, p. 196).

---

<sup>37</sup> Para um aprofundamento dessa temática, consultar Lenharo (1986), entre outros.

Essa característica do transporte de cargas no Brasil, em que predomina o transporte rodoviário, não se alterou até os dias de hoje, pois os programas de governos formulados após a abertura democrática promovida com o fim do regime militar (1984) mantiveram a mesma política de priorizar o modal rodoviário.

Para detectar essa realidade, é muito pertinente ver como está distribuído o transporte de cargas no Brasil, demonstrado no Gráfico 01, e verificar que, em termos percentuais, existe uma grande diferença no desempenho dos modais não rodoviários e o rodoviário.

Convém afirmar que, apesar do Gráfico 01 mostrar uma realidade do período de 1993 a 2000, esses percentuais mantiveram-se praticamente inalterados até 2008, com pequenas variações.

Os dados percentuais podem ser comparados com as informações fornecidas pelo diretor-geral da ANTAQ, Fernando Fialho, que no dia 26 de novembro de 2008, durante palestra no “I Simpósio Infraestrutura e Logística no Brasil – Desafios para um país emergente”, realizado no Senado Federal, ao defender um melhor aproveitamento das hidrovias, afirmou ser ainda pequena a participação dessa matriz de transporte em relação às suas potencialidades: o setor hidroviário participava, em 2008, com cerca de 13,6% considerando todo o transporte aquaviário (navegação fluvial e marítima), contra 61,2% do modal rodoviário, e 20,7% do transporte ferroviário<sup>38</sup>.

Essa realidade apresentada frustrou inclusive as expectativas da própria GEIPOT<sup>39</sup> (Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes), que em 2001 previa uma participação mais significativa dos modais ferroviários e hidroviários

---

<sup>38</sup> [www.antaq.gov.br/Portal/Navegando/NavegandoNov08.htm](http://www.antaq.gov.br/Portal/Navegando/NavegandoNov08.htm). Acessado em 17/03/09.

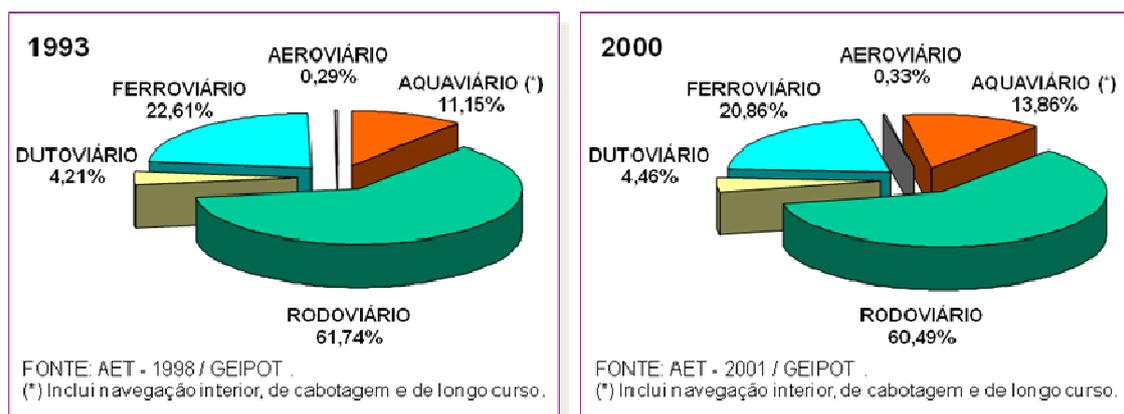
<sup>39</sup> O GEIPOT foi criado pelo Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e com sua direção superior formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, conforme foi sugerido pelo Acordo de Assistência Técnica firmado naquele ano entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O Decreto-Lei nº 516, de 7 de abril de 1969, transformou esse grupo interministerial em Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes, subordinando-o ao Ministro de Estado dos Transportes. Essa subordinação foi mantida pela posterior Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973, que transformou esse Grupo de Estudos em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, preservando a sigla GEIPOT. Os objetivos do GEIPOT, estabelecidos por lei, foram o de prestar apoio técnico e administrativo aos órgãos do Poder Executivo que tenham atribuições de formular, orientar, coordenar e executar a política nacional de transportes nos seus diversos modais, bem como promover, executar e coordenar atividades de estudos e pesquisas necessários ao planejamento de transportes no país. Em dias atuais, o encontra-se em processo de liquidação, sendo que o Ministério dos Transportes, através das diversas agências reguladoras (transporte terrestre, transporte aquáticos (ANTAQ) e transporte aéreo) assumiu parte de suas atribuições.

em relação ao rodoviário. Essa expectativa foi gerada a partir de uma comparação de dados estatísticos do desempenho das matrizes no transporte de cargas no Brasil, entre os anos de 1993 e 2000, período em que se efetivou a política de privatização de empresas estatais, incluindo parte da malha ferroviária e portos brasileiros.

No Gráfico 01, é possível acompanhar o desempenho das diferentes matrizes de transporte e perceber que, no período expresso no gráfico, realmente houve uma evolução do ferroviário e do hidroviário, o que levou a GEIPOP a uma expectativa que a tendência nessa evolução se mantivesse nos próximos anos, fato que não se confirmou.

**Gráfico 01:** Desempenho das matrizes de transporte de cargas

### BRASIL - MATRIZ DE TRANSPORTES (CARGAS)



#### 2005 - Tendências

A participação das modalidades aquaviária e ferroviária, na matriz de transportes brasileira, deverá aumentar, resultado das seguintes ações, entre outras:

- Privatização das malhas ferroviárias: gerou aumento de investimentos, aumentando a competitividade deste subsetor;
- Os investimentos do Governo Federal no subsetor hidroviário melhoraram as condições de navegabilidade dos rios;
- Os arrendamentos de áreas portuárias geraram reduções nos preços portuários, viabilizando a navegação de cabotagem.

[http://www.geipot.gov.br/indicadores\\_internet/indicadores\\_do\\_setor\\_transporte.htm](http://www.geipot.gov.br/indicadores_internet/indicadores_do_setor_transporte.htm)

Apesar dessa aparente inércia de ações eficazes por parte dos governos em desenvolver outros modais de transporte, que a leitura do Gráfico 01 torna visível, o governo federal e o governo de Mato Grosso do Sul buscam mudar essa realidade, tendo como instrumento a hidrovía do Paraguai-Paraná. Veremos esse

fato a seguir, no subitem 2.2, no qual poderemos acompanhar as ações governamentais executadas com esse objetivo.

## **2.2. - O governo federal e os planos para integração física do Cone-Sul: a hidrovia como instrumento**

A modernização da hidrovia do rio Paraguai, cujo objetivo principal é permitir que a via navegável comporte comboios de 20 barcaças, de forma ininterrupta, durante o ano todo, 24 horas por dia, para atender uma demanda crescente da produção de grãos e minérios do Centro-Oeste brasileiro e de países limítrofes – no sentido de reduzir os custos de exportação - é uma aspiração antiga que vem se delineando de forma mais efetiva desde os primeiros anos da década de 1990.

Não é uma iniciativa planejada que interessa exclusivamente ao governo sul-mato-grossense, ao contrário, modernizar essa hidrovia é interesse de grandes corporações transnacionais, e governos de diversos países tanto da América do Sul como dos países ricos da Europa e também os EUA que necessitam dos recursos minerais e vegetais para abastecer suas indústrias.

Como é possível visualizar no Quadro 02, os primeiros acordos firmados com o objetivo de se operacionalizar projetos que maximizem a utilização dessa via fluvial remontam à década de 1960, isso considerando apenas a partir dos projetos conjuntos, envolvendo os países signatários do Tratado da Bacia do Prata.

## Quadro 02 - Acordos da Hidrovia Paraguai-Paraná

1967	Santa Cruz de La Sierra (Bolívia). Resolução nº 210 - Os Chanceleres dos países da Bacia do Prata declararam interesse prioritário, para o desenvolvimento do sistema fluvial pelos rios Paraguai-Paraná.
1969	Brasília (DF). A Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, firmaram o Tratado da Bacia do Prata <sup>40</sup> .
1988	Campo Grande (MS). Aconteceu o primeiro encontro internacional para o desenvolvimento da Hidrovia Paraguai-Paraná.
1989	Santiago (Chile). Foi criado o CIH, com uma Secretaria temporária, que logo se transformaria numa Secretaria Executiva.
1992	Las Lenas (Argentina). Firmou-se um Acordo de Transporte Fluvial da Hidrovia.
1998	Decreto nº 2.716, de 10 de agosto de 1998: Promulga o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná (Porto de Cáceres (MT)/Porto de Nova Palmira (Uruguai).
2002	Buenos Aires (Argentina). Firmou-se um Acordo de Cooperação Técnica entre a Corporação Andina de Fomento e o CIH para financiamento dos estudos jurídico-institucionais, legais, técnicos, ambientais e econômico-financeiro das obras a fim de, melhorar as condições de navegação na Hidrovia Paraguai-Paraná.
2003	Iniciaram-se os estudos através do COINHI (Consórcio de Integração Hidroviária)

Fonte: www.haipar.com.br. Acesso em 20/07/2006.

Tais acordos, resoluções, tratados e estudos criam, por um lado, uma institucionalização perceptível na ossatura material dos mencionados países e por outro lado, indicam que ações estão sendo executadas no sentido de aumentar o movimento na hidrovia. Indicam também uma juridicização da hidrovia que implica também em facilitação do movimento, principalmente, no sentido alfandegário.

O projeto da hidrovia do Paraguai-Paraná nasceu no contexto de negociações do MERCOSUL<sup>41</sup>, e foi apontado como importante via de escoamento dos produtos agrícolas da região. Envolve diretamente interesses de cinco países da Bacia do Prata: Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina.

Willian Ramirez *apud* Zugaib (2006, p. 40) faz a seguinte consideração:

A regionalização da América Latina insere-se hoje no contexto da atual etapa do processo de globalização que está vinculado à revolução

<sup>40</sup> “Este tratado foi inovador e chave por seu enfoque de desenvolvimento, integrado; facilitou os entendimentos para que, de imediato, fosse viabilizados, importantes mudanças relacionadas com o potencial energético e de transporte fluvial, entre as mais importantes.” OEA/CIC. COMITE INTERGOVERNAMENTAL COORDENADOR DOS PAÍSES DA BACIA DO PRATA (2005, p. 15)

<sup>41</sup> O processo de integração econômica que levou à formação do MERCOSUL – Mercado Comum do Cone Sul - teve início em julho de 1986, quando Brasil e Argentina assinaram a Ata Bilateral que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica. Em 1988, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento com vistas à consolidação do processo de integração. Em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai firmam o Tratado de Assunção, instituindo o MERCOSUL, e em 1994 o Protocolo Adicional do Tratado de Assunção, o qual definiu a estrutura institucional do Bloco. Em 2006 a Venezuela assinou o protocolo de adesão ao MERCOSUL, que ocorrerá de maneira gradual, sendo previsto um período de 4 anos para estar totalmente integrada ao bloco. Bolívia, Chile, Equador e Peru, mantêm acordos firmados com o MERCOSUL, apenas como Estados Associados. Fonte: Ministério das Relações Exteriores: www.mre.gov.br. Acesso em 22/02/2009.

tecnológica e engloba todas as áreas da civilização atual, dentre as quais as da inter-relação dos mercados e das estratégias competitivas. Nessa linha do processo de integração da América Latina, surge, como primeiro ponto de apoio, o MERCOSUL, cuja consolidação e possibilidades de projetar-se para o resto da América do Sul assentam suas bases sobre os fundamentos históricos e culturais latino-americanos.

Apesar desse objetivo de consolidação de um mercado comum regional ter origem na década de 1980, isso ainda não se tornou uma realidade, mesmo constando na agenda de sucessivos governos, do Brasil principalmente. O Presidente Lula em seu discurso de posse do seu segundo mandato (PT, 2007/10), destacou a importância e a necessidade de uma maior integração dos países sul-americanos, enfatizando que o fortalecimento do bloco econômico regional depende de uma maior integração física, entendendo que a integração e o desenvolvimento de uma infraestrutura são linhas de ação que se complementam:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo, um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados<sup>42</sup>.

Percebe-se, assim, que a prioridade da política externa do Governo Lula é a construção de uma América do Sul politicamente estável e a ideia de que a base econômico-comercial do bloco pressupõe o fortalecimento da integração física regional, passa a permear o discurso político e a ação do Governo, concebendo a Hidrovia Paraguai-Paraná como instrumento da consecução do objetivo prioritário de sua política externa - instrumento prioritário para a revitalização do MERCOSUL. É nesse contexto, que os tratados são assinados, adotados, revistos no sentido de otimizar as vias navegáveis.

Com a meta de fazer uma política externa que priorize essa integração regional, o Presidente Lula, em várias oportunidades reuniu-se com Chefes de

---

<sup>42</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso inaugural proferido na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília: Congresso Nacional, em 01/01/2003. Texto disponível em [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Acesso em 13/12/2004.

Estado sul-americanos com o objetivo de promover a aproximação comercial e a cooperação nos campos energéticos, de comunicações e de transportes. Como órgão operacional dessa ação, o governo tem utilizado o BNDES como agente financiador de projetos de infraestrutura em países como Bolívia, Equador e Venezuela.

Para que o projeto de integração física pudesse ser implementado, e em particular a Hidrovia Paraguai-Paraná, foi necessário criar mecanismos legais e um órgão supranacional de gerência e coordenação dos recursos financeiros captados, bem como das ações executadas. Essa questão foi resolvida no encontro ministerial de Santiago do Chile, em 1º de setembro de 1989, com a criação do Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH). Posteriormente, o CIH instituiu uma Comissão de Coordenação Técnica (CCT), órgão consultivo conformado por engenheiros e especialistas ambientais responsáveis em efetivar programas de segurança e confiabilidade da via fluvial<sup>43</sup>.

De acordo com as designações estatutárias, o CIH é o órgão do Sistema do Tratado da Bacia do Prata encarregado de coordenar, propor, promover, avaliar, definir e executar as ações identificadas pelos estados-membros relativas ao Programa Hidrovia Paraguai-Paraná, bem como negociar acordos prévios das autoridades nacionais de cada país envolvido, acordos de cooperação técnica e subscrever aqueles que não forem reembolsáveis, para o desenvolvimento de um sistema eficiente de transporte fluvial (ZUGAIB, 2006).

Esse comitê foi criado com uma organização permanente:

Encarregado de promover, coordenar e acompanhar os programas de desenvolvimento integrado multinacionais da Bacia do Prata, com a assistência técnica e financeira de agências internacionais e para executar as decisões aprovadas pelos Ministérios das Relações Exteriores<sup>44</sup>.

Nesse contexto, foi criada uma série de agências e instituições distintas, com competências específicas na Bacia, tais como o Fundo de Desenvolvimento

---

<sup>43</sup> BRASIL. Ministério dos Transportes. Termos de Referência. Projeto Básico da Hidrovia Paraguai-Paraná. Engenharia e Meio Ambiente, no trecho Corumbá/Ladário/Santa Fé, Maio de 2001, p.4. A CCT foi criada durante a XXV Reunião do CIH, como órgão técnico-consultivo do CIH.

<sup>44</sup> OEA/CIC. COMITÊ INTERGOVERNAMENTAL COORDENADOR DOS PAÍSES DA BACIA DO PRATA (2005, p. 29)

para a Bacia do Prata (FONPLATA) - seu instrumento financeiro - e o Comitê Intergovernamental da Hidrovia (CIH).

Os arranjos institucionais para promover a integração sul-americana vêm sendo feitos, através de projetos como a IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Essa iniciativa tem como objetivo ser um foro entre setores governamentais e empresariais, e é resultado da Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, em agosto de 2000, na qual os presidentes assinaram acordos de ações conjuntas com vistas a impulsionar o processo de integração, especialmente através de investimentos nas áreas de transporte, energia e telecomunicações da América do Sul. Agrega mecanismos de coordenação e intercâmbio de informação entre governos, três instituições financeiras multilaterais da região (Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o FONPLATA), o setor privado e a sociedade civil, de maneira a alcançar os objetivos multissetoriais propostos<sup>45</sup>.

Nessa reunião de chefes de estados, ficou decidido que o BID elaboraria um plano de ação que resultasse na integração proposta. Nesse contexto, o referido banco, apresentou em dezembro de 2000, o estudo “*Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*”. Nesse documento, entre outros assuntos, foram apresentados os problemas que restringem o comércio intrarregional e as alternativas para melhorar o fluxo de mercadorias; a situação da infraestrutura e as principais barreiras naturais tais como a Cordilheira dos Andes, a Selva Amazônica e a Bacia do Orinoco.

Também foram identificados os eixos com maior fluxo de intercâmbio. Nesse ponto, enfatiza-se que estudos mais precisos poderão detalhar quais desses eixos possuem potencial para ser desenvolvido e, posteriormente, elaborar uma carteira de projetos. Essa sugestão foi apresentada mais tarde pelo próprio BID, com a colaboração da CAF e do FONPLATA e, assim, definiram-se os Eixos de Integração e Desenvolvimento da América do Sul<sup>46</sup> (PAIM, 2003).

De acordo com o plano de ação, elaborado pelo BID, os países decidiram optar por 10 (dez) eixos (Mapa 07) que articulam o território do continente a partir da caracterização de sua realidade econômica, social e ambiental atual, e suas

---

<sup>45</sup> www.planejamento.gov.br. Acesso em 08/05/2008.

<sup>46</sup> Eixos de integração são as faixas geográficas, abrangendo vários países que concentram ou que possuem potencial para desenvolver bons fluxos comerciais, visando formar cadeias produtivas e assim estimular o desenvolvimento regional (PAIM, 2003).

potencialidades futuras se identificam para cada eixo os requerimentos de infraestrutura física (transporte, energia e telecomunicações) para estimular o desenvolvimento regional<sup>47</sup>.

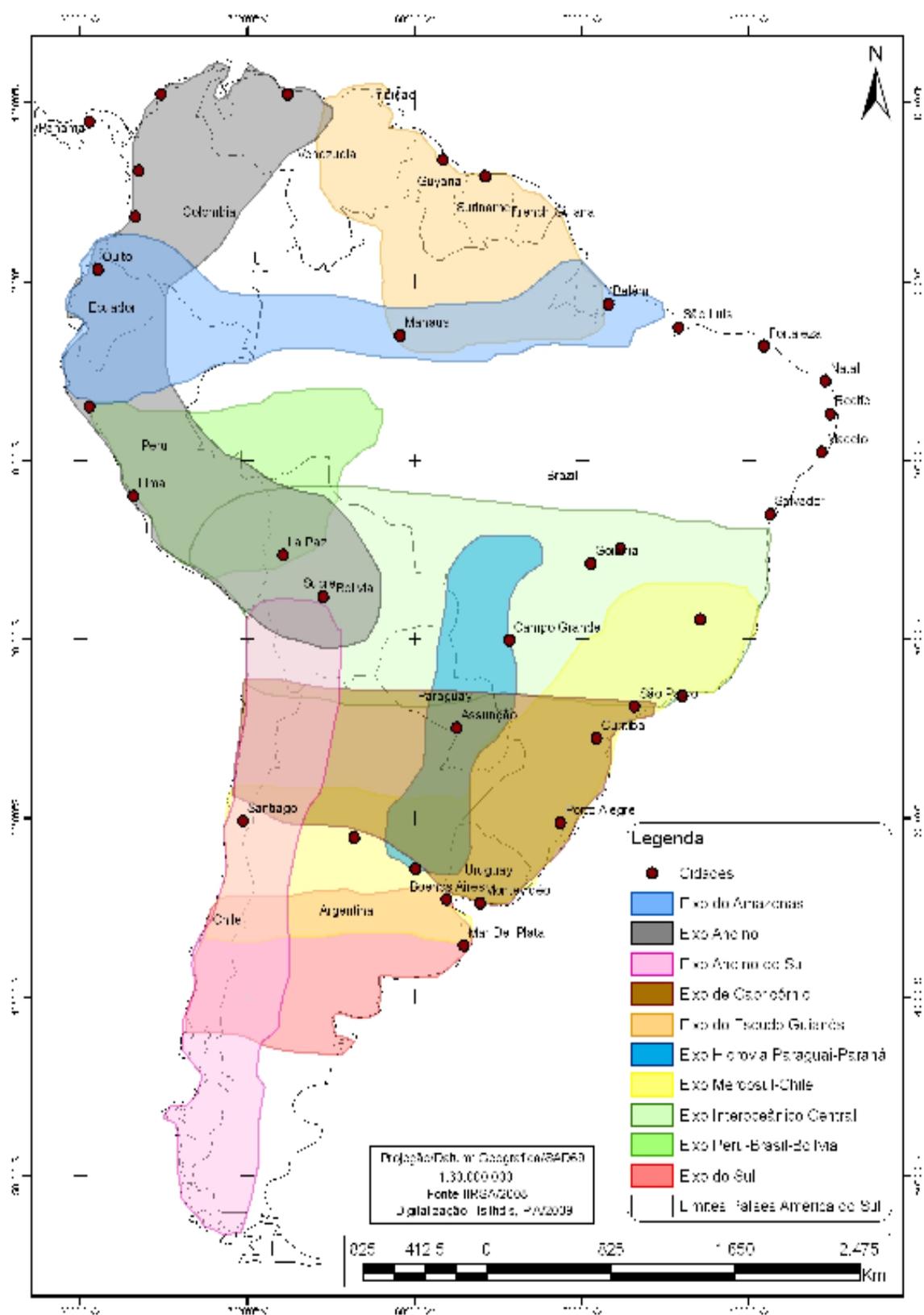
Para implantar a infraestrutura indicada nos estudos, foram elaborados 335 projetos de transporte, telecomunicação e energia, contemplando os dez eixos, num total estimado em US\$37.470 milhões<sup>48</sup>. Posteriormente, durante a terceira reunião de Presidentes Sul-Americanos, em dezembro de 2004, foram definidos 31 projetos prioritários.

---

<sup>47</sup> [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em 08/05/2008.

<sup>48</sup> [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org). Acesso em 08/05/2008.

**Mapa 07: Eixos de integração e desenvolvimento da América do Sul**



No Brasil, o conceito de “Eixos Nacional de Integração e Desenvolvimento” foi empregado pela primeira vez na elaboração do Plano Plurianual de Investimentos “Brasil em Ação” – PPA (1996-1999) elaborado pelo Consórcio Brasileira<sup>49</sup>, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que definiu 09 (nove) Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

De acordo com o Consórcio Brasileira (1998, p. 9) *apud* Souza (2003), “eixo” é definido como:

Corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, e cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento (...). Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de rede multimodal de transporte de carga (...) e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro de sua área de influência<sup>50</sup>.

Por sua vez, “integração” é concebida como:

(...) relação de interdependência, passa pelas seguintes combinações de articulações: espacialmente, entre eixos, entre um dado eixo e o mercado internacional, entre um dado eixo e o MERCOSUL, e um dado eixo e a costa (cabotagem); funcionalmente, entre enfoques de natureza setorial (...)<sup>51</sup>.

Deste modo, na concepção do Consórcio Brasileira (1998, p. 1-25): “os *Eixos devem ser aptos à agilização e barateamento de todas as operações de logística ligadas aos fluxos de bens e serviços*”. Portanto, nessa concepção, as redes de transportes assumem um papel estruturador, aglutinador e dinamizador dos eixos.

A partir dessas definições, planejam-se e executam-se os investimentos previstos para a infraestrutura que, na maioria das vezes, estão vinculados diretamente a demandas externas e não às necessidades locais, sobretudo, daquela parcela da população que vive do trabalho.

---

<sup>49</sup> O Consórcio Brasileira reúne três organizações de porte mundial, a Bechtel International Inc., o Banco ABN-AMRO S.A e a própria Booz-Allen & Hamilton, além de um grupo de 18 empresas e universidades (UFMS, UnB, Unicamp, UFSCar, FIPE/USP e FEE/RS) na condição de subcontratadas e/ou conveniadas (SOUZA, 2008, p. 21).

<sup>50</sup> Consórcio Brasileira. Delimitação geográfica dos eixos. Relatório preliminar. São Paulo, 1998, p.9 *apud* Souza (2003).

<sup>51</sup> Consórcio Brasileira. Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados - proposta técnica. V.1 São Paulo, 1997, p. I-51 *apud* Souza (2003).

São estes os elementos estruturantes da política dos últimos governos colocadas, por exemplo, no “Avança Brasil”, da mesma forma que no PPA 2004/2007, do Governo Lula, conhecido como “Plano Brasil Para Todos”.

A afirmação de que os eixos atendem mais uma demanda externa, pode ser constatada, ao observarmos que eles ligam áreas de difíceis acessos localizadas no interior do continente, onde estão as zonas produtivas de grãos, como é o caso do Centro-Oeste brasileiro, ou áreas que contêm grandes reservas minerais aos portos marítimos exportadores e caracterizam-se por contemplarem áreas de baixo índice de urbanização, como são os casos dos eixos localizados na floresta amazônica.

Nota-se que pelo menos cinco eixos, constantes no plano da IIRSA, envolvem áreas que abrangem a floresta, onde estão localizadas importantes jazidas de vários tipos de minerais e, via de regra, com baixa densidade demográfica. Quanto a essa temática, Souza (2008, p. 26) afirma que:

A economia capitalista reclama condições territoriais indispensáveis para a sua produção e sua regulação e tais eixos caracterizam-se pela sua inserção numa cadeia produtiva mundial, pelas relações distantes e, freqüentemente, estrangeiras que criam e também pela sua lógica extravertida.

Esse aspecto é relevante, pois julgamos ser necessária uma maior integração entre os países da América do Sul, e mesmo com outros centros do mercado mundial, porém, há de se pensar e executar ações que atendam aos interesses internos dos países e que tragam benefícios para os lugares e as “gentes” que vivem nestes lugares. Da maneira como esses planos foram apresentados, percebe-se que há uma preocupação em estabelecer uma logística eficiente que garanta uma fluidez de produtos primários que as grandes empresas transnacionais necessitam para manter suas atividades produtivas.

Por exemplo, um dos princípios referenciais de atuação da IIRSA é o que foi autodenominado “regionalismo aberto”, no qual se argui que:

América do Sul é concebida como um espaço geoeconômico plenamente integrado, para o qual é preciso reduzir ao mínimo as barreiras internas do comércio, os gargalos de infra-estrutura e nos sistemas de regulação e operação que sustentam as atividades produtivas de escala regional. Ao mesmo tempo, a abertura comercial facilita a identificação de setores produtivos de alta competitividade

global (...) e proteger a economia regional das flutuações nos mercados globais<sup>52</sup>.

Da maneira como são concebidos esses projetos de integração física, os territórios tendem a ser usados para a exploração das chamadas “ilhas positivas de sintropias”<sup>53</sup>, como “corredores de exportação” que é o trajeto percorrido até chegar ao destino, nome muito utilizado pelos sujeitos envolvidos, que reflete justamente isso, as mercadorias apenas passam pelos territórios, não trazendo benefícios para a sociedade local.

A problemática embutida nessa questão assenta-se no fato de que muitas dessas “ilhas de sintropias” são compostas por recursos naturais “não renováveis”, constituídos por elementos da natureza que levaram milhões de anos para se formar, caso dos minerais, assim, a exportação de sintropia das economias extrativas para as produtoras corresponde ao aumento da desordem nas primeiras, enquanto responde pelo crescimento em ordem nas segundas (ALTVATER, 1995).

As consequências que podem advir dessas ações de integração territorial quando não conjugadas com o desenvolvimento social local, também podem ser pensadas de acordo com a colocação de Altvater (1995), quando afirma que o aumento da entropia no país de economia extrativista explica muito a caotização social e a falência do desenvolvimento de encadeamentos econômicos e, portanto, das redes que constituem o pressuposto básico da coerência. O aumento da entropia indica a destruição de valores de uso, e esta pode assumir dimensões de destruição de sistemas regionais de recursos naturais, de ambientes naturais inteiros.

Aborda-se essa temática sócio-ambiental porque os problemas relacionados com a sociedade sustentável e a preservação ambiental não se

---

<sup>52</sup> IIRSA. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Ferramenta de trabalho para o desenho de uma visão estratégica da integração física sul-americana. Caracas, 2003, p.6.

<sup>53</sup> Segundo definição de Altvater (1995), sintropia e entropia são conceitos da física em que, nos sistemas fechados, descrevem-se e medem-se estados (de ordem) e sua transformação. Os componentes materiais numa ilha de sintropia positiva não se encontram misturados, porém ordenadamente separados e facilmente identificáveis e apreensíveis para o processo econômico. Assim, como exemplificado pelo referido autor (Altvater, 1995, p.45/6): “(...) quando há parcelas da crosta terrestre em que os diversos elementos de que o planeta é formado não se encontram desordenadamente misturados, mas separados ordenadamente e facilmente acessíveis para os homens (veios de ouro, minas de ferro, reservas de bauxita, depósitos de carvão, compostos petrolíferos, bolhas de gás natural), então pode-se falar em ilhas (positivas) de sintropia.

fazem constar de maneira abrangente e clara nos relatórios finais dos estudos relacionados aos eixos. Tomando como exemplo aqueles relacionados com a Hidrovia Paraguai-Paraná, encomendados pelo CIH e IIRSA, constata-se que nenhum deles foi aprovado em sua íntegra, justamente por serem falhos no trato dessas questões e, por esse motivo, não foram colocados em execução.

A maior resistência vem por parte da legislação brasileira, que exige a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), para aprovação de projetos no trecho brasileiro da hidrovia.

Com a finalidade de ilustrar essas afirmações, a seguir faremos uma exposição dos principais estudos encomendados para a execução do projeto de modernização e potencialização da Hidrovia Paraguai-Paraná, e evidenciar as razões pelas quais as obras propostas não se efetivaram, apesar dos esforços empreendidos pela CIH e demais sujeitos interessados.

### **2.3 - Projeto Internave Engenharia - 1990**

A aprovação para que se iniciassem os estudos de viabilidade econômica da HPP, que mais tarde ficou conhecido como “Projeto Internave”, ocorreu na reunião entre os representantes dos países envolvidos em Assunção, no mês de outubro de 1988. Os estudos foram encomendados à empresa Internave Engenharia, em 1989, que iniciou os trabalhos em abril do mesmo ano, para concluí-lo em janeiro de 1990. O objetivo declarado foi:

(...) examinar as possibilidades de se utilizar a hidrovia mais plenamente como um fator capaz de promover maior aceleração ao processo de desenvolvimento e integração econômica da região, e recuperar o valor estratégico da via natural que atravessa economias importantes<sup>54</sup>.

Analisando o referido estudo, Zugaib (2006, p. 224) assegura que:

Esse propósito se refletiria na análise parcial<sup>55</sup>, centrada quase exclusivamente em aspectos geoeconômicos, com vistas à avaliação das potencialidades e restrições ao desenvolvimento integrado da

---

<sup>54</sup> INTERNAVE Engenharia. Hidrovia Paraguai-Paraná. Estudo de viabilidade econômica. Relatório final. vol. I, p.2/2.

<sup>55</sup> A análise era de caráter parcial no sentido de que não levava em devida conta aspectos ambientais, porém, considerava o sistema hidroviário como um todo, isto é, hidrovia, frota e portos, por entender que o projeto de melhoria da Hidrovia por si só não seria suficiente para atrair cargas potenciais.

região. Portanto, as conclusões a que chegaram os consultores, dissociadas das prováveis implicações ambientais do projeto, confirmavam a viabilidade do empreendimento, cujos investimentos foram estimados em US\$ 250 milhões<sup>56</sup>.

Esse relatório sofreu inúmeras críticas quanto à falta de um maior tratamento na questão dos impactos ambientais e sociais, levando a uma mobilização de Organizações Não-Governamentais contra a execução de obras na hidrovia. As críticas embasavam-se principalmente na questão de tornar a via navegável 24 horas por dia, todos os dias do ano, inclusive nos períodos de estiagem. Para tanto se previa o aprofundamento de canais, com retirada de rochas e retificação de curvas, centrando essas ações em dois trechos, Cáceres até Ponta do Morro (em torno de 430 Km) e do foz do rio Apa até Assunção, trechos considerados com maior restrição para a navegação comercial.

A atuação da ONG “Coalizão Rios Vivos” foi decisiva para que o Ministério Público Federal do Estado de Mato Grosso emitisse uma liminar cancelando todas as licenças de obras no rio Paraguai, na porção localizada em território brasileiro, ou seja, da nascente até a desembocadura no Rio Apa. Essa mobilização fez com que os projetos elencados no referido relatório fossem abandonados pelo governo brasileiro.

#### **2.4. - Consórcio HLBE e TGCC - 1997**

Em 1997, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) destinaram US\$ 11 milhões ao CIH para que se fizessem novos estudos para viabilização da hidrovia. Eles foram elaborados por dois consórcios de engenharia: Hidroservice-Louis Berger (HLBE) - responsável pelos estudos de viabilidade econômica e técnica e Taylor-Golder-Consular-Cannal (TGCC) - responsável pela avaliação dos impactos ambientais.

---

<sup>56</sup> INTERNAVE Engenharia, op. cit. Vol. III, pp. 5.1/10 e 5.1/13. Concluía também o estudo que os trabalhos mais dispendiosos para se alcançar a melhoria das condições de navegabilidade correspondiam aos trechos Cáceres/Ponta do Morro (412 km) em território brasileiro, e Foz do Rio Apa/Assunção (542 km), em território paraguaio. No decorrer de 10 anos, os custos atingiriam, respectivamente, US 10.800/km e US\$ 13.300/km.

O estudo foi dividido em módulos, sendo que o módulo A, referia-se a elaboração de projetos de curto prazo para o trecho da hidrovia compreendido entre Santa Fé (Argentina) e Corumbá (Brasil), incluindo o Canal Tamengo.

O módulo B1, referente à preparação de plano e programa sequencial de desenvolvimento de médio e longo prazo para toda a hidrovia, inclusive o trecho Corumbá-Cáceres, com o objetivo de constituir um sistema fluvial que figurasse como alternativa competitiva em relação a outros modais de transportes. O referido plano incluía também obras de navegação, previstas nos estudos do Módulo A, e a sinalização náutica completa do trecho Corumbá-Cáceres.

O Módulo B2 referia-se aos estudos de impacto ambiental que as intervenções de engenharia e aumento do fluxo de navegação poderiam causar em toda sua extensão. Esses estudos foram efetuados pela TGCC.

Aspecto importante dos trabalhos desenvolvidos pela HLBE é o fato deles apontarem alternativas de transportes para a soja produzida em Mato Grosso, citando o projeto de expansão ferroviário da Ferronorte, que prevê a ligação de Cuiabá (MT) com o Centro-Sul do Brasil, como economicamente mais viável que a própria hidrovia, tendo em vista as limitações de navegação e dimensão das barcas e comboios que podem operar no trecho Cáceres-Corumbá. A HLBE mostrava que a ferrovia absorveria o transporte de grãos (soja) produzidos no Mato Grosso e inviabilizaria economicamente o trecho Corumbá-Cáceres se entrasse em operação em todo seu trajeto antes de 2020. Mesmo com essa possibilidade, o mencionado consórcio endossou o projeto da HPP (ZUGAIB, 2006).

Os estudos relacionados aos impactos ambientais elaborados pela TGCC concluíram pela aprovação do projeto considerando que os impactos seriam de pequena proporção e indicavam soluções mitigadoras. Ademais, afirmava que durante os estudos não havia sido comprovados que as intervenções trariam consequências ao regime hidrológico e danos ao ecossistema do Pantanal.

Com essas colocações, logo o relatório foi criticado pelas delegações dos países envolvidos, que o consideraram muito vago e sem apresentar dados consistentes que comprovasse as afirmações feitas. As ONG's também aderiram às críticas por entenderem que, mais uma vez, não houve um trabalho balizado para se efetuar uma avaliação dos impactos ambientais. Essa tendência foi seguida pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), entendendo que as

considerações constantes no projeto da TGCC não atendiam à legislação brasileira, não correspondendo, portanto, ao Estudo de Impacto Ambiental e ao Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), documentos exigidos para a aprovação e liberação de obras de engenharia com riscos ao meio ambiente.

Entretanto, os resultados e conclusões do relatório forneceram elementos utilizados na definição de parâmetros para que se realizassem a licitação pública das obras e serviços a serem efetuadas na hidrovia com vistas ao melhoramento da navegação, como dragagens de areias e derrocamentos em pontos críticos pré-determinados.

## **2.5 - Estudo institucional-legal de engenharia, ambiental e econômico-financeiro complementar entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo)/Corumbá-Santa Fé (COINHI – 2004)**

Financiado pelo PNUD e CAF<sup>57</sup>, teve um caráter complementar do anterior, elaborado pela HLBE e TGCC. Este se concentrou em analisar e avaliar 22 pontos/locais da hidrovia considerados os mais críticos no que se refere à navegação, sendo 05 pontos localizados no Rio Paraná, 14 no rio Paraguai e 03 no canal do Tamengo, em território boliviano.

Tinha por objetivos propor mecanismos institucionais e legais para possibilitar a contratação e realização de obras de melhoras de navegação, no trecho Porto *Quijarro* (Canal Tamengo)/Corumbá-Santa Fé; elaborar os documentos para a licitação das obras de dragagem e sinalização da hidrovia e também atualizar os estudos de obras de engenharia, impactos ambientais e levantamentos de recursos econômico-financeiros a serem empregados nas obras.

---

<sup>57</sup> A Corporação Andina de Fomento (CAF) é uma instituição financeira multilateral, que presta financiamentos a clientes dos setores público e privado de seus países acionistas mediante uma mobilização que redireciona recursos financeiros dos mercados internacionais para a América Latina. Com sede em Caracas, Venezuela, iniciou suas atividades em 1970, e tem escritórios de representação em Buenos Aires, La Paz, Brasília, Bogotá, Quito, Madri e Lima. Seus acionistas são: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela e mais 14 bancos privados da região. A CAF é a principal fonte de financiamento multilateral da região andina e a principal fonte de financiamento para a área de infra-estrutura na América Latina. Desde o início dos anos 2000, a Corporação fortaleceu sua presença na região, principalmente pelo financiamento de projetos que contribuem para a integração regional. “Planejamento recebe visita do presidente da CAF na segunda-feira” In: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em 09/03/09.

De acordo com a proposta de Licitação Pública Internacional, os estudos foram distribuídos em 04 (quatro) áreas de concentração a serem abordadas, a saber: institucional-legal, de engenharia, ambiental e econômico-financeiro:

Este estudio de consultoría denominado "Estudio Institucional-Legal, de Ingeniería, Ambiental y Económico Complementario para el desarrollo de las obras en la Hidrovía Paraguay-Paraná entre Puerto Quijarro (Canal Tamengo), Corumbá y Santa Fe", es el más reciente y fue realizado por el Consorcio Integración Hidroviaria (COINHI) integrado por las firmas CSI - Consultoría y Servicios de Ingeniería S.R.L. (Uruguay), Consultora Oscar G. Grimaux & Asociados S.A.T. (Argentina), JMR Engenharia S.C Ltda. (Brasil), Internave - Engenharia S.C Ltda. (Brasil) y Vía Donau Entwicklungsgesellschaft mbH für Telematik und Donauschiffahrt (Austria), comenzando en Mayo de 2003 y finalizando en Junio de 2004<sup>58</sup>.

O diferencial existente nesse estudo é o fato do trecho compreendido entre Corumbá (MS) e Cáceres (MT) serem excluídos dessa licitação, considerado o mais susceptível a impactos ambientais por ali estar localizado o ecossistema do Pantanal. Ademais, no Brasil há um impedimento legal para execução desse empreendimento: por força de lei – mandado judicial - foram suspensos quaisquer tipos de obras com o intuito de desobstruir o rio Paraguai no referido trecho. O Ministério Público Federal apenas autoriza dragagem de areias do leito do rio, com licenças concedidas anualmente.

O relatório final desses estudos foi apresentado por ocasião da XXIV Reunião do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, ocorrida na cidade de Santa Cruz de La Sierra (Bolívia), em maio de 2005.

Apresentava as seguintes conclusões<sup>59</sup>:

**Aspecto Institucional-Legal:** Recomenda que sejam efetuadas licitações para a execução e manutenção de todas as fases do projeto na modalidade contrato de concessão de obra pública internacional. Bem como sejam sancionados acordos entre os estados-membros.

**Aspecto de engenharia:** Recomenda que fossem efetuadas obras com a finalidade de manter o calado mínimo de 8 pés, entre Santa Fé e Porto *Quijaro*, e assim tornar possível a navegação 24 horas por dia, durante todos os dias do ano. Essa orientação resgatava as premissas colocadas do “Projeto Internave”

---

<sup>58</sup> Secretaría de Transporte de la Nación Argentina: Informacion. Disponível em [www.sspvvn.gov.ar/hvia.coinhi.html](http://www.sspvvn.gov.ar/hvia.coinhi.html). Acesso em 04/10/ 2008.

<sup>59</sup> Idem.

que foi duramente criticado por diversos segmentos da sociedade e abandonada pelo governo brasileiro. Apresentava também as delimitações dos tamanhos e formação de comboios de barcaças, dividindo de acordo com a dimensão do rio Paraguai.

**Aspecto econômico-financeiro:** Nas perspectivas de custo apresentado, a etapa inicial consumiria cerca de U\$ 27.658.000, incluindo nesse montante os custos de dragagem e sinalização da via navegável. Na etapa de manutenção cerca de U\$ 10.640.000. Apontava também para uma cobrança de pedágio, pré-fixando em U\$500 por barcaça, estando carregada ou vazia. A cobrança deveria ser feita em cada um dos tramos (Santa Fé/Assunção; Assunção/Rio Apa; Rio Apa/Corumbá/Canal Tamengo).

**Aspecto ambiental:** Pelas conclusões apresentadas pelo consórcio COINHI, as obras indicadas teriam um impacto ambiental de pequena magnitude, observando-se os planos de prevenção e os programas de monitoramento propostos. Sustentava também que as dragagens indicadas no relatório, não afetariam o regime hidrológico do Pantanal.

O resultado desse estudo não se diferenciou dos anteriores, novamente apresentando falhas no diagnóstico de análises ambientais e sociais. Diante disso, novamente a posição do Brasil foi a de não aceitá-lo:

A avaliação dos Ministérios dos Transportes e do Meio Ambiente sobre o Relatório Final dos Estudos, entregue em julho de 2004, foi a de que o Componente Ambiental apresentou “várias lacunas e omissões”, que já havia sido identificadas nos relatórios parciais. Nessas condições, concluíram os técnicos que o referido componente só pode ser considerado como “avaliação ambiental preliminar” e não substitui o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). O parecer conjunto daqueles Ministérios recomendou a aceitação dos estudos, com ressalvas, podendo ser utilizados apenas como subsídio não vinculativo ao processo decisório da execução das obras, “não constituem endosso ou autorização automática de qualquer obra no território brasileiro.” (ZUGAIB, 2006, p. 240)

Percebe-se que a legislação ambiental brasileira tem sido um instrumento importante de impedimento das ações que visam desobstruir a hidrovia, pois é, sem dúvida, o país que possui a legislação ambiental mais rigorosa e ativa dentre os países-membros. Significa dizer que não há uma política ambiental equivalente no âmbito do MERCOSUL, e esses estudos realizados não atendem à especificidade da legislação brasileira.

Como consequência da posição brasileira em colocar a questão ambiental na pauta de discussões no projeto de modernização da hidrovía e, ainda, vincular o financiamento e a execução de obras de engenharia ao licenciamento ambiental, sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), para os demais países signatários do Tratado da Bacia do Prata soa como uma forma de obstrução deliberada pelo governo brasileiro ao desenvolvimento do programa. Nota-se essa posição na fala do chanceler paraguaio, Embaixador Luis María Ramirez Boettner:

Deseo referirme al aspecto ambiental, hoy día tema de moda y que fuera olvidado en el pasado por los países más desarrollados y que ahora son fervorosos defensores del medio ambiente y queriendo imponer normas de esta naturaleza a los países en vía de desarrollo, muchas veces frenando el progreso de estos países. Esperamos que en la evaluación que se haga del impacto ambiental, que no primen ideas quizás no enteramente ambientalistas y que nos frenan en nuestro desarrollo<sup>60</sup>.

As afirmações de que o Brasil esteja obstruindo, ou não se empenhando para o andamento do projeto HPP, não retrata a verdadeira posição do Brasil, uma vez que a diplomacia brasileira tem se esforçado em buscar uma integração da região, e o Brasil tem inclusive financiado projetos de infraestrutura nos países vizinhos, através do BNDES.

No caso específico da HPP, o governo brasileiro está apenas cumprindo a legislação ambiental e, soma-se ainda a forte pressão de ambientalistas e organizações internacionais que ganharam força e representatividade após o Pantanal, na porção brasileira, ser declarado Patrimônio Nacional pela Constituição de 1988, por abrigar sítios designados como de relevante importância pela Convenção de Áreas Úmidas e ainda corresponde à área declarada de Reserva da Biosfera do Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), desde 2000. Ademais, em julho de 2004, a 7ª Conferência Internacional sobre Áreas Úmidas, realizada em Utrecht (Holanda), indicou o Pantanal como uma das áreas inundáveis que merecem atenção especial pela sua importância global<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> RAMIREZ BOETTNER, Luis María. Discurso de abertura da XVI Reunião do CIH, realizada em Assunção, nos dias 20 e 21 de outubro de 1994. Disponível nos arquivos do CIC *Apud* ZUGAIB (2006, p. 295).

<sup>61</sup> Implementação de Práticas de Gerenciamento Integrado de Bacia Hidrográfica para o Pantanal e Bacia do Alto Paraguai ANA/GEF/PNUMA/OEA: Programa de Ações Estratégicas para o

Outro fator que explica a posição mais preservacionista, frente aos outros países envolvidos no projeto, é o fato do Brasil ter alternativas de transportes para o escoamento da produção da região Centro-Oeste e, mais especificamente, do norte de Mato Grosso e do Estado de Rondônia, considerada área de influência da HPP.

Realidade que não ocorre com a Bolívia, país que não tem acesso terrestre para o mar. A livre e segura navegação pela HPP representa a possibilidade de escoar seus produtos exportáveis para os portos marítimos localizados no estuário do Prata e, ao mesmo tempo, manter um importante canal de importação, tanto com países do cone sul como de outras partes do mundo.

O escoamento da produção, principalmente do sul boliviano, bem como a entrada de produtos importados se faz pelo Porto Aguirre que é conectado ao rio Paraguai pelo Canal Tamengo, principal entrada de contêiner e combustível procedentes da Argentina<sup>62</sup>.

O Canal Tamengo constantemente apresenta-se com bancos de areia, que dificultam a navegação, provocando atrasos nas operações de transportes. Os estudos realizados pelo consórcio COINHI indicam que o Canal necessita de obras e dragagens. Essas ações de engenharia só podem ser viabilizadas, economicamente, com recursos liberados a partir da aprovação de projetos de modernização da hidrovia. Por essa razão, a Bolívia empenha-se em agilizar o processo que envolve a hidrovia. Ela é essencial para o comércio internacional boliviano, tendo essa condição ampliada com o aumento do cultivo da soja no Departamento de Santa Cruz de la Sierra.

O Paraguai não se difere muito da realidade boliviana. A hidrovia exerce uma área de influência em praticamente todo o seu território, numa extensão aproximada de 410.000 km. Com a hidrovia potencializada, sua mediterraneidade deixa de ser um obstáculo econômico para o escoamento da produção agrícola e cria a possibilidade da formação de cadeias produtivas que envolvam a indústria siderúrgica e de cimento:

El considerable crecimiento económico de Paraguai em las últimas dos décadas, es acompañado por una rápida expansión de sus zonas

---

Gerenciamento Integrado do Pantanal e Bacia do Alto Paraguai: síntese executiva/Agência Nacional de Águas – Brasília: TDA Desenho & Arte Ltda., 2004.

<sup>62</sup> [logisticaetransportes.blogspot.com](http://logisticaetransportes.blogspot.com). Acesso em 22/11/2008.

agrícolas productoras de soja, café y algodón. Sus ricos yacimientos calcáreos de Vallemi, aprovechados por la producción de cemento y en la naciente industria siderúrgica, se localizam a las márgenes del río Paraguay<sup>63</sup>.

No Paraguai está localizada a maior concentração de pontos críticos para a navegação comercial, o que requer obras de engenharia de maiores vultos e custos. A aprovação de um projeto de modernização da HPP, incluindo as obras necessárias dentro do território paraguaio, seria o caminho mais viável para conseguir o financiamento necessário para tal empreendimento, que tem elevada importância para o comércio ultramarino desse país.

Ocorre que existe o interesse comum e compartilhado entre os países, sob a área de influência da HPP, que é a integração regional física e econômica. Sob esse aspecto, todos os países envolvidos podem angariar benefícios dessa integração. Porém, cada país também tem interesses e objetivos particulares na potencialização da hidrovia. Por essas particularidades é que se criam fóruns de diálogos e a formação de comitês representativos para os debates e tomadas de decisões que levem a um entendimento próximo da equidade de satisfações mútuas, ou seja, um acordo internacional.

## **2.6. AHIPAR: obras e serviços**

As hidrovias brasileiras são administradas por empresas públicas, no caso do rio Paraguai, a Administração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR) tem essa responsabilidade e está vinculada ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) do Ministério dos Transportes (MT).

Em 30 de Janeiro de 2008, foi assinado um Convênio de Apoio Técnico e Financeiro para a Gestão das Hidrovias e dos Portos Interiores Nacionais, celebrados entre o DNIT e a Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR), com objetivo de descentralizar, mediante a transferência do DNIT à CODOMAR, a execução das atividades de administração das hidrovias e dos serviços de infraestrutura portuária e hidroviária prestados pelo DNIT às Hidrovias da Amazônia Ocidental (AHIMOC), Amazônia Oriental (AHIMOR), do Nordeste (AHINOR), do Tocantins e Araguaia (AHITAR), do São Francisco (AHSFRA), do

---

<sup>63</sup> “Hidrovia Paraguay-Paraná: viejo cauce para una integración renovada” In: [www.iadb.org. Revista Completa.pdf](http://www.iadb.org/Revista_Completa.pdf). Acesso em 22/11/2008.

Paraná (AHRANA), do Paraguai (AHIPAR) e do Sul (AHSUL), bem como dos Portos Fluviais que as integram<sup>64</sup>.

O DNIT é o órgão responsável pela política de transportes do governo federal. É uma autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e implantada em fevereiro de 2002, para desempenhar as funções relativas à construção, manutenção e operação de infraestrutura dos segmentos do Sistema Federal de Viação sob administração direta da União nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário, conforme Decreto nº 4.129, de 13/02/2002.

É dirigido por um Conselho Administrativo e por sete diretores nomeados pelo Presidente da República e conta com recursos da União para a execução das obras. As Administrações Hidroviárias exercem, em caráter transitório, por delegação as atribuições operacionais estabelecidas para suas unidades regionais conforme apresentado no art. 123 do Regimento Interno do DNIT.

A AHIPAR está sediada no Município de Corumbá (MS), instalada em um prédio histórico, construído em 1904, para sediar a Estação Telegráfica de Mato Grosso, projeto que teve à frente o engenheiro mato-grossense Cândido da Silva Mariano Rondon.

---

<sup>64</sup> [www.ahipar.gov.br](http://www.ahipar.gov.br). Acesso em 12/03/2009.

**FOTO 05:** Vista das instalações da Ahipar



Foto: Souza (2008)

Acompanhando o processo de modernização da hidrovia e, juntamente, a otimização administrativa, o prédio foi reformado em 2007, e teve suas instalações ampliadas para se adequar às novas necessidades, assim foram construídas salas-laboratórios para abrigar os departamentos de batimetria, dragagem, sinalização, monitoramento ambiental e modelagem hidráulica, além de um auditório.

A AHIPAR dentre outras atribuições, é responsável pelas seguintes atividades<sup>65</sup>:

1) **CONTROLE E PREVENÇÃO DE BALSEIROS NO RIO PARAGUAI:** Destina-se a evitar a obstrução do rio por vegetação flutuante que se acumula na superfície, em trecho localizado. A vegetação que na época da estiagem prolifera nesses campos se desprende do solo com a elevação das águas e flutuam, sendo carregados para o leito do rio, acumulando-se nos meandros e obstruindo o canal navegável. Essa atividade, normalmente é realizada entre fevereiro e maio.

---

<sup>65</sup> [www.ahipar.gov.br](http://www.ahipar.gov.br). Acesso em 12/07/2007.

2) SINALIZAÇÃO DO RIO PARAGUAI: É responsável pela sinalização no trecho compreendido entre Cáceres (MT) e Corumbá (MS). A sinalização do trecho a jusante de Corumbá, até a desembocadura como Rio Apa, é de responsabilidade da Capitania dos Portos.

**Foto 06:** Vista da frota da Capitania dos Portos, em Ladário.



Foto: Souza (2008).

A atual sinalização foi homologada pelo Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná (CIH), integrado pelo Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia e Paraguai. O projeto de implantação, no entanto, está em fase de aprovação pela Marinha, que realiza vistorias constantes no trecho brasileiro. São seis sinais, indicando margens direita e esquerda, em placas em forma de triângulo, quadrado e losango.

**Foto 07:** As instalações da Capitania dos Portos, na cidade de Ladário.



Foto: Souza (2008)

Em Abril de 2009, encerraram-se os trabalhos de recuperação da sinalização náutica no tramo de responsabilidade da AHIPAR (Corumbá-Cáceres), esse serviço era considerado uma de suas prioridades, por envolver questão de segurança à navegação. Esse trecho compreende 335 sinais de margem flutuantes, constituídos por placas de sinais “cegos” e luminosos (faroletes) e boias. Os formatos e simbologias obedecem à padronização adotada ao longo da hidrovia<sup>66</sup>.

Os serviços foram concluídos após executada a poda seletiva da vegetação que encobre as balizas marginais, além da replantação e recuperação da sinalização da seguinte forma:<sup>67</sup>

- Alinhamento e substituição de 169 placas submersas ou inclinadas;
- Lançamento de 10 boias na lagoa Gaíva, de um total de 18;
- Restabelecimento de seis faroletes;
- Substituição das placas quilométricas.

<sup>66</sup> [www.ahipar.gov.br/noticias/html](http://www.ahipar.gov.br/noticias/html). Acesso em 03/05/09.

<sup>67</sup> [www.ahipar.gov.br/noticias/html](http://www.ahipar.gov.br/noticias/html). Acesso em 03/05/09.

3) LEVANTAMENTO TOPO-BATIMÉTRICO: Serviço realizado com ecobatímetro e GPS para localização dos sedimentos carregados pelos cursos d'água para o rio, e que formam o assoreamento, alto-fundos (passos) que se manifestam no período de vazante. Tais sedimentos são passíveis de remoção, sendo que os serviços são executados no início da vazante do rio e servem para definição do canal de navegação.

4) DRAGAGEM: O objetivo desse trabalho visa limpar o canal do leito do rio para retirada de sedimentos que dificultam a passagem de água, proveniente de material sólido em suspensão que se depositam no leito do rio.

Dos projetos executados pela AHIPAR, com vista a otimizar a navegação, a implantação do denominado “modelo matemático” é um marco, pois o sistema acompanha o regime hidrológico do Rio Paraguai e disponibiliza a previsão de níveis com antecedência de até 30 dias. Todo o trecho brasileiro da Hidrovia do Paraguai (1.227 km), de Cáceres (MT) ao Apa (MS), será monitorado em tempo real.

Segundo informações passadas pelo Sr. Luis Alberto Sampaio - técnico de monitoramento da Administração da Hidrovia do Paraguai, o modelo matemático é o mais importante instrumento de monitoramento das condições de navegabilidade da HPP:

O ideal da hidrovia que se busca é 24h de navegação, esse é nosso objetivo e vamos alcançar. Para isso, é necessário fazer um monitoramento também de 24 horas diárias, acompanhando as condições do meio, climaticamente falando. Com o modelo matemático instalado poderemos captar dados nos pontos onde serão instaladas as estações telemétricas, jogar esses dados na central, depois fornecer as informações para as embarcações, tudo ligado numa rede. Não temos ainda em funcionamento, mas já estamos trabalhando pra isso, já temos o projeto, temos o conhecimento técnico, nos faltam recursos financeiros<sup>68</sup>.

As estações telemétricas, num total de 31, abrangem também os principais afluentes da bacia pantaneira, como os rios Cuiabá, São Lourenço e Miranda. As medições enviadas via satélite têm margem de erro de no máximo cinco centímetros em relação à previsão de níveis da água. O modelo matemático tem

---

<sup>68</sup> Dados da entrevista. Pesquisa de campo realizada no município de Corumbá em 15 de fevereiro de 2008.

capacidade para disponibilizar outras informações, como temperatura e pressão do ar.

O processo de implantação desse modelo matemático teve início em 1998, mas o contrato inicial para instalação dos equipamentos foi assinado em 1º de novembro de 2001, inicialmente entre o consórcio Petco/Dreer/Ambiental e o Ministério dos Transportes. Em 26 de novembro de 2002, o contrato foi sub-rogado para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), sendo suspenso em 2003<sup>69</sup>. O serviço teve seu reinício em 2005 e, novamente, suspenso por falta de recursos financeiros.

Para o atual superintendente da AHIPAR – Sr. Antonio Paulo, que assumiu a função em abril de 2008 - o projeto de implantação do “Modelo Matemático” é uma de suas prioridades. Com autorização do DNIT, via Diretoria de Infraestrutura Aquaviária, o sistema está sendo revisado para operar com eficiência até o final de 2009<sup>70</sup>.

## **2.7. Relacionamento do governo estadual com os agentes econômicos**

Do ponto de vista do governo de Mato Grosso do Sul, reportando-se ao período em que “Zeca do PT” ocupava o cargo de governador (1999/2002 e 2003/2006), concebia-se que a retomada do desenvolvimento econômico significava um processo de construção endógeno e sistêmico, voltado à inovação e ao fortalecimento de estratégias de competitividade<sup>71</sup>.

No interior dessa conduta, a estratégia de curto prazo, do governo estadual, primava pela atração de novos investimentos, para alavancar a produção, gerar renda, criar empregos e melhorar a qualidade de vida da sociedade.

Desenvolver e conquistar mercados para os produtos são, também, objetivos fundamentais ao fortalecimento da economia estadual. Para

---

<sup>69</sup> [www.ahipar.gov.br](http://www.ahipar.gov.br). Acesso em 12/07/2007.

<sup>70</sup> [www.ms.gov.br/noticias](http://www.ms.gov.br/noticias). Acesso em 22/01/2009.

<sup>71</sup> Também no âmbito federal – expresso tanto no “Brasil em Ação” como no “Avança Brasil”, governos FHC - prevalece a visão ideológica de que o crescimento econômico depende do aumento da competitividade dos produtos nacionais. Para isso, concebe-se que seja necessário reduzir o chamado “Custo Brasil” - taxas de juros e encargos sociais elevados e os altos custos de transporte.

isso, organizar, planejar e dotar a economia de inteligência competitiva são atitudes novas a serem assumidas pelos atores do desenvolvimento econômico<sup>72</sup>.

Ainda na concepção governamental argumentava-se que para alcançar desempenhos econômicos satisfatórios seriam imprescindíveis que as políticas públicas estabelecessem novas dimensões à concepção do desenvolvimento sustentável<sup>73</sup>. No bojo dessa visão de desenvolvimento assume relevância: *desenvolver políticas de infraestrutura e logística adequada à produção, que venham possibilitar a redução nos custos da produção e conferir competitividade aos produtos; (...)*<sup>74</sup>.

Do ponto de vista oficial, alicerçado nessas diretrizes, distinguam-se três dimensões nas políticas econômicas e seus impactos sobre o processo de desenvolvimento estadual. A primeira na escala do mercado local, elevando o seu padrão de consumo; a segunda reflete no mercado nacional, com amplos “espaços” a serem ocupados por Mato Grosso do Sul; e, uma terceira dimensão representada pelo mercado internacional, com possibilidades de crescimento, que, por conseguinte, pode exercer efeito multiplicador sobre a economia local.

É nessa perspectiva que, segundo discurso governamental, o Mato Grosso do Sul se colocava com vastas oportunidades de investimento. Portanto, as principais referências teóricas aos rumos do desenvolvimento econômico implicavam em um novo papel do Estado e na questão da infraestrutura.

Atribuía-se importância ao novo papel do Estado no cenário de economia mundializada, atuando com autonomia e competitividade na defesa da soberania e dos seus valores locais. Nessa estratégia, suas três macro-funções seriam:

1. o planejamento e a execução de políticas sociais, com o objetivo de elevação da qualidade de vida e equidade social, como forma de diminuir a pobreza;

---

<sup>72</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Produção. Abril de 2001.

<sup>73</sup> Não se inclui nos limites deste trabalho uma discussão acerca do desenvolvimento sustentável, todavia, entendemos assim como Rebelo Júnior (2002, p. 195) que: “O desenvolvimento sustentável significa então a preservação do planeta. Dizendo de outro modo: a preservação da área de reprodução do grande capital. As “gerações futuras” a que se refere são as mesmas que concentram o uso das riquezas nos dias de hoje.” Enfim, neste mesmo trabalho, o referido autor afirma que “a idéia do desenvolvimento sustentável e as exigências pelo FMI e pelo Banco Mundial são as mesmas idéias. (...) Não adianta procurar difundir a necessidade premente de uma relação harmoniosa entre os homens e o planeta Terra se entre os próprios homens – neste mesmo planeta – ainda predominam relações sociais ao nível da barbárie.” p.200/1.

<sup>74</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Produção. Abril de 2001.

2. a articulação e implantação de políticas estruturantes ao desenvolvimento econômico; e
3. a função indutora e reguladora sobre a economia<sup>75</sup>.

Portanto, sob essa ótica, o Estado executa políticas sociais e implanta estruturas de apoio ao desenvolvimento; regulamenta papéis essenciais; induz as relações formais entre os agentes do desenvolvimento; e, de outro lado, constrói com esses agentes um ambiente apropriado a investimentos e produção. Nessa "nova" função, o Estado induz, regula e realiza, indiretamente, através de parceiros.

Nesse contexto, as políticas de logísticas, para serem bem sucedidas, devem estar presentes nos locais de produção, com uma infraestrutura ágil, atual, segura e capaz de impactar, positivamente, incrementos, qualidade e redução nos custos da produção.

Este é o novo Estado, estruturado para ser ativo nos interesses coletivos e liberal nos graus de liberdade conferidos pelos princípios de ética, de moral e de seguridade social, para garantir justiça e cidadania a todos os sul-mato-grossenses<sup>76</sup>.

Analisando a questão da reforma do Estado, Oliveira (1998, p. 44) assevera que:

Trata-se de uma verdadeira regressão, pois o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto apenas para o capital: não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo "mal infinito" do capital.

Kurz (1998), analisando a relação Estado X Mercado, advoga que a atividade estatal se expandiu secularmente nas economias de mercado abertas do Ocidente, apesar das ideologias oficiais opostas. Esse autor constata cinco setores da atividade do Estado moderno<sup>77</sup>, dentre eles os agregados infraestruturais. Em suas palavras:

---

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Para Kurz (1998), os cinco setores são: o jurídico; os problemas sociais e ecológicos; os agregados infraestruturais; o surgimento direto do Estado como empresário produtor de mercadorias e a política de subsídios e o protecionismo.

Todas essas áreas infraestruturais desenvolveram-se com a crescente industrialização e cientificação da produção como necessidades práticas de uma produção de mercadorias. (...) Trata-se inputs gerais, relativos à sociedade como um todo, que entram na produção ao nível da empresa, sem que eles mesmos possam ser representados em medida suficiente pela racionalidade da administração empresarial (...). Por isso, não é por acaso que os agregados infraestruturais são operados (ou subsidiados), na sua maior parte, pelo Estado em todos os lugares e, com isso, abre-se mais um campo gigantesco da reprodução social, que faz inchar a atividade estatal e as finanças públicas (KURZ, 1998, p. 99).

Com tais pressupostos, concebe-se que seja dever do Estado a implantação dos agregados infra-estruturais: *Evidentemente que isto, também, hoje se dá em parceria com o setor privado, porque as demandas são superiores à capacidade do Estado em realizar*<sup>78</sup>.

No que diz respeito à infraestrutura, argumentava-se que Mato Grosso do Sul, pela sua localização geográfica, tinha facilidade de integração com os principais sistemas de transporte das regiões leste e sudeste do país. Ao mesmo tempo, essa condição permitia também a integração com os principais portos do país<sup>79</sup>, além da facilidade de ligação com o MERCOSUL e os principais países da América do Sul, cujos acessos se dariam, segundo o governo estadual, pelos portos do rio da Prata, pela Hidrovia do Rio Paraguai e pelo Oceano Pacífico, em Iquique, Antofagasta e Arica, no litoral chileno, e Ilo, no litoral peruano.

Buscamos a racionalização do uso dos modais disponíveis com a integração do rodoviário, ferroviário e hidroviário através da implantação de terminais intermodais de carga e/ou multimodais em regiões estratégicas do Estado, assim como de aproveitamento da nossa matriz energética<sup>80</sup>

Nesse contexto, o governo almejava dar maior competitividade aos produtos nos mercados através de uma política racional de transportes, que resultasse em agilidade, qualidade e menor custo do frete.

Com o sistema multimodal de transportes de carga, o Estado poderá contar com serviços e infraestruturas mais modernas, integrando-se no panorama da modernidade do país.<sup>81</sup>

---

<sup>78</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado da Produção. Abril de 2001

<sup>79</sup> Principalmente os portos de Santos (SP) e Paranaguá (PR), que teriam seus acessos facilitados pela melhoria das redes ferro e hidroviária.

<sup>80</sup> Idem.

<sup>81</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e Habitação. Portos e hidrovias. Folheto, Agitrams, s.d.

A questão da intensificação da multimodalidade em Mato Grosso do Sul é histórica, remontando à sua implantação, enquanto Unidade da Federação, em 1979.

Segundo a Fundação João Pinheiro (v.11, 1979, p.153): *Dado o papel que ocupam as hidrovias no contexto mais amplo do sistema de transportes, a complementaridade intermodal deve ser um dos aspectos privilegiados no que se refere ao modo hidroviário.*

No ano de 1979, foi criado o PROSUL - Programa Especial de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul - cujo objetivo geral era *apoiar o processo de desenvolvimento econômico-social do Estado (...)*<sup>82</sup>.

Portanto, a busca da consolidação da multimodalidade dos transportes em Mato Grosso do Sul é um processo histórico, sendo que o governo estadual passou a direcionar suas ações para atender às demandas infraestruturais, de logística e de integração viária, criando uma pasta específica para o setor.

## **2.8. A SELTRA: criação e atribuições**

Através do Decreto Normativo nº 10.763, de 07 de maio de 2002, foi instituída a Subsecretaria Especial de Logística e Transportes do Estado de Mato Grosso do Sul (SELTRA), integrando a administração direta do Poder Executivo, sendo-lhe conferida as atribuições de planejamento, coordenação e execução das seguintes atividades:

I – a elaboração de estudos e pesquisas destinados ao planejamento global de transportes do Estado e sua integração às redes de transporte federal e municipal, especialmente quanto aos planos rodoviário, hidroviário, ferroviário e da aviação sub-regional do Estado, bem como quanto à implantação de terminais de passageiros e carga, de portos e aeroportos;

II – a supervisão da construção das vias de transportes previstas nos planos estaduais de desenvolvimento dos transportes e a promoção de ações para que sejam operadas segundo os melhores padrões de segurança e eficiência;

III – a gestão da política de transportes do Estado, fundamentada no conceito de maximização do potencial dos modais de maior capacidade, de consolidação dos

---

<sup>82</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1979, p. 169).

corredores de transporte segundo suas potencialidades e reorganização da malha rodoviária estadual e sua integração com a federal e as municipais;

IV – o fomento e incentivo à implantação de terminais multimodais, visando garantir as condições adequadas de acessibilidade às cidades-polos regionais e de potencial turístico;

V – a pesquisa e obtenção de dados e informações sociais e econômicas necessários aos estudos de demanda de transporte, de infraestrutura e de operação dos vários modos de transporte no Estado;

VI – a orientação e condução de discussões sobre diagnósticos da situação do setor de transportes no Estado e dos cenários econômicos futuros, para construção da rede estadual de transporte e desenvolvimento de projetos;

VII – a seleção de alternativas e modelos de parceria e de captação de financiamentos para realização de ações do setor de transporte, incluindo as gestões das entidades públicas e privadas para atrair recursos financeiros para a execução de planos, programas e projetos na área de transporte do Estado;

VIII – o acompanhamento da execução de ações desenvolvidas pela administração federal no Estado, relacionadas ao setor de transporte, em especial dos projetos, planos e programas executados pelas entidades vinculadas à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Habitação<sup>83</sup>.

Assim, conforme destacado por Abreu, Souza & Moretti (2007), a criação de uma secretaria de governo específica para fins de elaboração de estudos, supervisão de execução, gestão da política de transportes, fomento e incentivo à multimodalidade, demonstra, por um lado, uma atuação ativa do governo e, por outro, que o discurso de reforma do Estado é carregado de implicações ideológicas. Resgata-se inclusive o conceito de polos de desenvolvimento tão presente nas políticas de planejamento das décadas de 1960 e 1970.

Fermiano Yarzon – então diretor da Agência de Gestão e Integração dos Transportes de Mato Grosso do Sul (AGITRAMS), em 2003, discorre sobre esse processo, indicando a materialização dessa política de transporte em Mato Grosso do Sul:

O Governo do PT pegou uma máquina que estava estruturada num sistema de procedimento de transporte muito retardada, antiquada e

---

<sup>83</sup> [www.seltra.ms.gov.br](http://www.seltra.ms.gov.br).

ultrapassada. Então pegamos, modernizamos o Estado. A primeira coisa que modernizamos foi o setor de transporte, nós tiramos o antigo DERSUL era o único órgão (...) que tratava do transporte, ou seja, Departamento de Estradas e Rodagens [DER], enquanto o Estado é um Estado mesopotâmico é um Estado que tem uma malha rodoviária espetacular. Uma ferrovia espetacular, têm duas grandes hidrovias principais e várias hidrovias secundárias e o Estado só estava estruturado em cima do DER, que era o DERSUL que tratava de tapar buracos com máquinas velhas e ultrapassadas, nós acabamos com esse departamento. A partir daí passamos a estruturar o Estado, para trabalhar na concepção moderna de transporte que é a multimodalidade. (...) O que nós fizemos acabamos com o DERSUL, criamos a AGESUL depois criamos a AGEPAN e depois a Subsecretaria de Logística e Transporte e finalmente, o Governador criou a AGITRAMS a qual estou dirigindo, essa foi a primeira ação do governo acabar com o DERSUL, logo depois, foi criada a AGITRAMS que trata de planejamento e de toda a viabilidade do setor de transporte do Estado, essa foi a ação mais forte do governador criar o setor de transporte do Estado. (...). Então a gente passou a acabar com essa cultura no Estado e tratar do sistema logístico de transporte, você usa toda a modalidade, acabando com o velho DERSUL, foram criados outros órgãos até chegar hoje na Agência de Transporte<sup>84</sup>.

Ficam constatados alguns aspectos relevantes na fala do então diretor da AGITRAMS. Primeiro, há um relato minucioso de todo o processo histórico de atuação do governo em relação ao transporte de Mato Grosso do Sul. Segundo, constata-se efetivamente a implementação de uma política pública de transporte que significa uma “nova cultura” no sentido de potencializar – a partir da própria localização de Mato Grosso do Sul em relação à rede hidrográfica – a multimodalidade dos transportes.

## **2.9. MSTRANSP: diretrizes governamentais para os transportes**

O governo estadual, através da SELTRA, buscou caracterizar as demandas e implementar soluções compiladas no Plano Diretor de Transportes de Mato Grosso do Sul (MSTRANSP), que era a designação genérica da política pública de transportes regionais do Mato Grosso do Sul.

O MSTRANSP, nascido no início de 2002, reuniu um conjunto de orientações estratégicas para o desenvolvimento dos transportes, cuja base era formada por dois pontos fundamentais: a multimodalidade da matriz de transportes, como solução mais eficiente para a redução dos custos de transporte; e a discussão com a sociedade, como forma de aproximar a administração estadual, os agentes da produção e os agentes de transporte na

---

<sup>84</sup> Entrevista realizada por Clayton Godoy em 08 de setembro de 2003, *apud* Godoy (2004).

formulação de soluções que permitissem a efetivação de uma malha de transporte adequada das necessidades de movimentação de cargas e pessoas.

O primeiro objetivo era um transporte racional, potencializador dos vários modais, enquanto forma de se oferecer condições adequadas para o desenvolvimento sul-mato-grossense. Por sua vez, o segundo objetivo expresso no MSTRANSP refletia a concepção sob a qual as ações públicas só se justificam se, no final, forem possíveis melhorias na vida das pessoas.

Os resultados esperados dessa política – por parte dos seus proponentes, ou seja, do governo estadual - foram reunidos em três grupos:

1. Um programa de ação. Na sua formulação desejava-se definir a estrutura de transporte regional que melhor atendesse às necessidades dessa Unidade da Federação; a malha dos diferentes modos de transporte indicados, a forma de implantação de uma operação multimodal; os investimentos necessários; e as orientações das ações diante dos cenários econômicos;
2. Um segundo grupo reunia os projetos setoriais, ou seja, a expressão das soluções propostas na forma de projetos que poderiam ser implementados em curto e médio prazo.
3. A criação de uma legislação compatível com as diretrizes elaboradas, instituindo o “Sistema de Transporte Regional de Carga e Passageiros de Mato Grosso do Sul”, e um novo modelo de gestão e de organização do Estado, compatíveis com o exercício das funções que emergirão das diretrizes traçadas.

O Plano Diretor<sup>85</sup> em conformidade com a visão governamental representa a aplicação de uma abordagem analítica, através da obtenção de informações sobre a demanda de transporte e sobre as malhas e serviços existentes; a reflexão sobre os cenários econômicos e seu reflexo na demanda futura; a análise de alternativas e a verificação dos carregamentos esperados, de modo a permitir a elaboração de projetos de infraestrutura que permitam menores tempos de viagem e menores custos, com os menores níveis de investimento e maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais.

---

<sup>85</sup> O Plano Diretor deve, ao garantir condições adequadas de desenvolvimento econômico, associar-se a outras políticas públicas com o objetivo de conseguir a geração de mais empregos e a melhoria da renda da população. MSTRANSP. s.d.

Além das orientações gerais que compuseram o fio condutor da política de transportes, no MSTRANSP foram definidas as diretrizes gerais para o sistema de transportes, assim resumidas:

1. potencializar os modais de maior capacidade de transportes;
2. consolidar os corredores de transporte segundo suas potencialidades;
3. reorganizar a ação do Estado em relação à malha rodoviária;
4. fomentar a implantação de terminais multimodais e;
5. garantir condições adequadas de acessibilidade às cidades-polos de turismo.

Com tais pressupostos, definiram os objetivos específicos para o Plano Diretor do MSTRANSP. A saber:

1. obtenção de um diagnóstico setorial, caracterizando a oferta de transporte disponível;
2. construção de cenários econômicos e a projeção da demanda futura de transporte;
3. estruturação de uma base de dados informatizada;
4. delimitação dos corredores de transporte existentes;
5. identificação de alternativas de intervenção no sistema de transporte, configurando uma rede funcional multimodal;
6. formulação de diretrizes e estratégias para o setor, bem como novos modelos de financiamentos;
7. elaboração de um portfólio de investimentos públicos e privados em infraestrutura de transporte;
8. estabelecimento de uma programação de ações imediatas e um plano plurianual de investimentos.

O trabalho abrangeu, numa primeira etapa, apenas o transporte de cargas pelos modos rodoviários, ferroviário e hidroviário. Em uma segunda etapa efetuaram-se estudos específicos relacionados ao transporte regional de passageiros e ao transporte aeroviário, incluindo o transporte de cargas, face a sua especificidade<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Não tomamos conhecimento da elaboração dos referidos estudos. De qualquer modo, sua análise, não se enquadra nos objetivos deste trabalho.

A condução do MSTRANSP continuou, também, no aspecto da discussão com a sociedade através da apresentação dos resultados obtidos e na realização de reuniões com os vários agentes envolvidos.

Enfim, esse breve relato evidencia a atuação do Estado em busca da racionalidade dos transportes, consubstanciada na intensificação da multimodalidade. Nesse sentido, criou-se a AGITRAMS.

## **2.10 – Agência de Gestão e Integração dos Transportes - AGITRAMS**

A questão da gestão e integração dos transportes no Brasil e, particularmente em Mato Grosso do Sul assumiu grande relevância a ponto do governo estadual criar uma agência estatal – Agência de Gestão e Integração de Transportes (AGITRAMS)<sup>87</sup> para cuidar do chamado “novos caminhos para o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul”.

Oficialmente argumenta-se que o território estadual tem uma vocação natural para a implantação de sistemas integrados de transporte: hidrovias, ferrovias, rodovias e aerovias.

Essa vocação é produto das potencialidades hídricas e geográficas altamente favoráveis e da infraestrutura rodo-ferroviária existente. Bastam, agora, algumas medidas de médio e longo prazos para que o Estado consolide definitivamente a multimodalidade e então alcance níveis satisfatórios de atendimento às exigências crescentes de movimentação de cargas.(...)<sup>88</sup>.

Portanto, há uma concepção de que os eixos de transporte sul-mato-grossenses (rotas e traçados) estão estrategicamente localizados, necessitando somente de alguns ajustes para se consolidarem como uma realidade eficiente e eficaz no atendimento às demandas regionais.

Igualmente, o governo estadual concebe que as porções sudeste e sudoeste, ou seja, as áreas de influência dos terminais hidroviários interiores de Bataguassu (Hidrovia do Paraná) e Porto Murtinho (Hidrovia do Paraguai), como “as mais relevantes regiões para a estimulação do avanço da fronteira agrícola de Mato Grosso do Sul”. (Agitrams, folheto “Portos e hidrovias”).

---

<sup>87</sup> A AGITRAMS, criada com a Lei 2.574 de 20 de dezembro de 2002, é uma autarquia cuja finalidade é a execução de planos e programas de transporte no território de Mato Grosso do Sul.

<sup>88</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Habitação. **Portos e hidrovias**. Folheto, Agitrams, s.d.

Quanto à Hidrovia do Paraguai-Paraná, historicamente teve papel preponderante na movimentação de mercadorias entre os países sul-americanos e a Europa. Em dias atuais se concebe que:

A hidrovia é fundamental para tornar competitivos os produtos exportáveis de Mato Grosso do Sul, colocando nossos produtos no porto de Nueva Palmira [Uruguai] a custos bem menores que teriam se fossem transportados pelo modo rodoviários até um porto brasileiro. Além disso, a hidrovia é da maior importância para consolidar o comércio entre os países do Mercosul e destes países com os mercados europeus e norte-americanos, a partir da remodelação de Corumbá-Ladário, do pleno funcionamento do Terminal Hidroviário de Porto Murtinho e da superação de entraves burocráticos nos portos paraguaios e argentinos<sup>89</sup>.

No que diz respeito a Hidrovia do Tietê-Paraná (...) *é um complexo com cerca de 1500 km de vias navegáveis e significa um importante elo para a viabilização da multimodalidade dos transportes em Mato Grosso do Sul*<sup>90</sup>.

A referida hidrovia ainda não vem sendo plenamente utilizada, entretanto, a movimentação de cargas nos últimos anos demonstra um crescimento acentuado, em relação à última década do século XX.

É nesse contexto, e com o objetivo precípua de “transformar suas vias naturais em rotas de desenvolvimento”, que o governo estadual criou e implementou a AGITRAMS, originada da então Superintendência de Políticas Públicas de Transporte, implantada em 1999<sup>91</sup>.

Cabe a AGITRAMS assegurar melhores condições e qualidade nos serviços e no apoio à área dos transportes, através do planejamento e gerenciamento estratégicos e de ações táticas aplicadas às políticas públicas de transportes de Mato Grosso do Sul<sup>92</sup>.

Significa, portanto, que o Mato Grosso do Sul passou a ter um órgão responsável pelas decisões que impliquem na implementação, integração, modernização e operacionalização de projetos voltados para os transportes, “de maneira ordenada, planejada e sistematizada”. Isso significa do ponto de vista governamental,

---

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Infraestrutura e Habitação. **Multimodalidade**. Folheto, Agitrams, s.d.

<sup>92</sup> Idem.

Consolidar a rede de distribuição da produção sul-mato-grossense que demanda aos mercados nacional e internacional. Além disso, ela [AGITRAMS] promove o intercâmbio de cargas nas regiões Centro-Oeste e dos países que compõem o MERCOSUL<sup>93</sup>.

Como nos assevera Poulantzas (1995, p. 172):

As funções do Estado se incorporam na materialidade institucional de seus aparelhos: a especificidade das funções implica a especialização dos aparelhos que as desempenham e dá lugar a formas particulares de divisão social do trabalho no próprio seio do Estado. (Sublinhado do autor).

Em 2002, o governador José Orcírio Miranda dos Santos assumiu na condição de reeleito, a mais quatro anos de administração de Mato Grosso do Sul, falando em transformar profundamente as velhas estruturas de Mato Grosso do Sul. Sobre essa questão, vejamos o que afirmou o seu vice-governador:

Desenvolvimento, neste projeto, é uma palavra-chave. Não tratamos aqui de um desenvolvimento qualquer, mas, sim, de um modelo qualificado, pleno, capaz de dar conta de uma gama diversificada de desafios que o Mato Grosso do Sul tinha e tem pela frente para transformar suas potencialidades em alavancas para geração de bem-estar para o conjunto da população<sup>94</sup>.

Portanto, o discurso era de um modelo de desenvolvimento estruturado sobre o crescimento econômico sustentado, a justiça social, o respeito ao meio ambiente e à ampliação da participação democrática e dos espaços de intervenção popular nas decisões estratégicas de Mato Grosso do Sul. Ademais se concebe que: *O improvisado e o voluntarismo não têm mais lugar na agenda de um Estado moderno e que se dispõe a enfrentar desafios da magnitude dos que nós ainda temos pela frente*<sup>95</sup>.

Trata-se de um contexto no qual os instrumentos de planejamento do Governo ocupam lugar central.

Nesse contexto, havia um entendimento de que Mato Grosso do Sul vivia um novo momento histórico, “um processo de desenvolvimento jamais visto na sua história” no qual a logística e a infraestrutura são fundamentais.

---

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Krakheche, E. “O planejamento e o futuro de Mato Grosso do Sul” In: [www.agenciapopular.com.br](http://www.agenciapopular.com.br). Acesso em 11/02/04.

<sup>95</sup> Krakheche, O planejamento e o futuro de Mato Grosso do Sul. In: [www.agenciapopular.com.br](http://www.agenciapopular.com.br). Acesso em 11/02/04.

O governo tem dado especial atenção à infraestrutura e à logística. (...) É também fundamental aproveitar as vantagens da localização geográfica privilegiada de Mato Grosso do Sul. Bem, por isso, o governo tem articulado ações, (...) com a União e a iniciativa privada, no sentido de (...) implantar novas hidrovias.<sup>96</sup>

Essa atuação inclui a reforma da via ferroviária (Novoeste, no trecho Bauru-Corumbá) e mesmo a implantação e modernização de linhas aéreas sub-regionais, com a construção e reforma de terminais hidroviários interiores e aeroportos (por exemplo, a reforma do aeroporto de Três Lagoas e a construção do aeroporto de Bonito, inaugurado em abril de 2004.)

Assim como afirmou o então secretário de governo, Paulo Duarte: “O governo do Estado será cada vez mais o fomentador desse crescimento”<sup>97</sup>. Esse crescimento a que se refere o secretário, trata-se do PIB relativo a 2001, divulgado pelo IBGE, no qual o índice de crescimento no país teve uma média de 0,2%, e no Mato Grosso do Sul, a taxa chegou a 8,1%<sup>98</sup>.

No interior dessas ações governamentais de implantação e fortalecimento da logística, o governo de Mato Grosso do Sul fez incursões junto ao governo federal no sentido de incrementar os investimentos em transporte e energia. Referimo-nos as suas ações no sentido de ser contemplado no contexto do PPA 2004-2007, no qual:

Na proposta estão listadas e detalhadas obras para alavancar a eficácia da logística do transporte de pessoas e mercadorias através do Mato Grosso do Sul. Os projetos têm como eixo básico a integração interna do Estado e também o fortalecimento de Mato Grosso do Sul como importante centro logístico do país<sup>99</sup>.

No bojo dessa diretriz governamental reivindicaram-se investimentos em oito terminais hidroviários interiores dos rios Paraguai (Corumbá, Ladário, Porto Esperança e Porto Murtinho) e do Paraná (Bataguassu, Três Lagoas, Aparecida do Taboado e Mundo Novo). Portanto, aí estava presente uma opção de política

---

<sup>96</sup> “Íntegra do discurso de Zeca na abertura do ano legislativo” In: [www.apn.ms.gov.br](http://www.apn.ms.gov.br). Acesso em 17/02/04.

<sup>97</sup> “Duarte: o governo é o grande fomentador do crescimento do PIB” In: [www.apn.ms.gov.br](http://www.apn.ms.gov.br). Acesso em 20/12/03.

<sup>98</sup> “Crescimento coloca MS nas manchetes da imprensa nacional” In: [www.apn.ms.gov.br](http://www.apn.ms.gov.br). Acesso em 20/12/03.

<sup>99</sup> “PPA: Zeca quer investimento federal em transportes e energia” In: [www.apn.ms.gov.br](http://www.apn.ms.gov.br), Acesso em 30/07/03.

governamental no sentido de incrementar o transporte hidroviário em Mato Grosso do Sul.

Então, sob a ótica governamental esses terminais hidroviários são fundamentais para a modernização e eficiência dos transportes, consubstanciando-se, portanto, em instrumentos para o desenvolvimento.

A Companhia Docas de São Paulo (CODESP), que, à época tinha controle sobre a Hidrovia Paraguai-Paraná, garantiu apoio a todos os projetos de implementação da navegação comercial em Mato Grosso do Sul. Em visita ao Mato Grosso do Sul – abril de 2004 - o diretor-presidente da estatal, José Carlos de Mello Rego, disse que a via é *“uma nova alternativa para desafogar portos já saturados, como os de Santos e Paranaguá”*.

Na oportunidade, em encontro com o governador Zeca do PT, o dirigente da CODESP conheceu o terminal hidroviário de Porto Murtinho e as instalações do terminal de Ladário, desativado há dez anos. Ao analisar a política de incremento à navegação hidroviária, o diretor da CODESP asseverou que *“O Estado e o Brasil estão no caminho certo, ao incrementar o comércio exterior utilizando suas vias interiores”*. Ademais, o diretor da CODESP ficou entusiasmado com a localização estratégica de Mato Grosso do Sul em relação aos mercados latino, europeu e asiático: *“O Estado tem um potencial fabuloso e a hidrovia será um componente primordial para desenvolver a região produtiva e acelerar a integração física com os parceiros do MERCOSUL”*<sup>100</sup>.

Dentre os projetos anunciados, nesse encontro, para o trecho brasileiro da hidrovia, de 890 km, o terminal hidroviário de Ladário, que estava sucateado até 2003, é considerado o indutor de uma nova fase para o transporte fluvial regional. A Administração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR), estatal do Ministério dos Transportes sediada em Corumbá, garantiu R\$ 23 milhões do orçamento da União para reformar o terminal, construído em 1974.

O então superintendente da AHIPAR, Fermiano Yarzon, acompanhou o presidente da CODESP em sua visita ao Mato Grosso do Sul e anunciou que o Terminal de Ladário seria um exemplo de gestão público-privada, com o governo, futuramente, passando a estrutura aos seus parceiros. O referido terminal

---

<sup>100</sup> “Hidrovia do Paraguai é nova alternativa de escoamento” In: [www.apn.ms.gov.br](http://www.apn.ms.gov.br). Acesso em 16/04/04.

abrigaria uma unidade fabril do Moinho Dallas<sup>101</sup> e terminais de minérios e combustíveis, com investimentos privados superiores a R\$ 60 milhões. Primeiro presidente da CODESP a visitar as instalações portuárias sul-mato-grossenses, desde 1990, Rego condenou a falta de investimentos na hidrovia nos últimos anos. Disse não entender porque o governo fechou o porto de Ladário, quando há uma demanda reprimida de cargas de 3 milhões de toneladas/ano. Em suas palavras: *“O porto vai gerar um novo polo de desenvolvimento, atraindo mercadorias e abrindo mercado de trabalho.”*<sup>102</sup>

## **2. 11. O papel do governo estadual na modernização da hidrovia**

As hidrovias brasileiras possuem administração própria, a do rio Paraguai é administrada pela Administração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR), à qual compete acompanhar e executar as atividades de manutenção, estudos, obras, serviços e exploração dos rios e portos da bacia hidrográfica do rio Paraguai. Por sua vez, a hidrovia do rio Paraná é administrada pela AHRANA – Administração da Hidrovia do Tietê-Paraná - com sede na cidade de São Paulo. Com a reformulação do sistema aquaviário, ocorrido no ano de 2008, esses órgãos públicos federais que eram vinculados à Companhia Docas de São Paulo (CODESP) passam a ser vinculados à Companhia Docas do Maranhão – que é controlada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes – DNIT.

As administrações hidroviárias exercem, em caráter transitório, por delegação, as atribuições operacionais estabelecidas pelo DNIT para suas unidades regionais conforme apresentado no art. 123 do Regimento Interno.

Por haver um órgão federal responsável pela administração da hidrovia, o governo sul-mato-grossense participa desse processo de intensificação do modal hidroviário, indiretamente, fazendo gestão junto aos administradores das hidrovias, e diretamente, implantando terminais hidroviários nessas vias.

Com o objetivo de implantar novos terminais hidroviários, o governo estadual deu início ao processo licitatório para a exploração do terminal portuário de Porto Murtinho, mediante conclusão das obras. A licitação foi vencida pela

---

<sup>101</sup> Essa indústria, cuja sede fica no município de Nova Alvorada do Sul (MS), produz trigo, arroz e biscoitos e é formada de capital regional.

<sup>102</sup> “Hidrovia do Paraguai é nova alternativa de escoamento” In: [www.apn.ms.gov.br](http://www.apn.ms.gov.br). Acesso em 16/04/04.

COMPORT - Consórcio Portuário de Murtinho, que, posteriormente, repassou à APPM (Agência Portuária de Porto Murtinho). Após a conclusão das obras, a Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ), em maio de 2003, concedeu autorização para a APPM explorar o terminal Portuário<sup>103</sup>.

O projeto de remodelação do Terminal Hidroviário de Ladário, elaborado pela AHIPAR, com previsão de investimentos na ordem de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), e que chegou a ser incluído no Orçamento Geral da União de 2005, pelo Deputado Federal Vander Loubet (PT), não saiu do papel por força de liminar concedida pelo Ministério Público Federal de Mato Grosso que, na época, impedia qualquer tipo de obra na hidrovia. Pelo projeto, o Complexo Portuário de Ladário seria instalado no mesmo local onde funcionavam - até o início da década de 1990 - as instalações da antiga Portobrás. O investimento previa construções de terminais para cargas de grãos; líquidos; combustíveis e minerais.

**Foto 08:** Vista do Terminal reformado em Ladário.



Foto: Souza (2008).

<sup>103</sup> Resolução N° 086-ANTAQ, de 19 de maio de 2003; e Termo de Autorização N° 040 - ANTAQ, de 19 de maio de 2003.

Uma vez remodelado, o terminal hidroviário ladarense teria condições para concentrar cargas do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Bolívia, por exemplo, permitindo que a região seja a responsável pelo escoamento da produção de diversas partes do território nacional e países que utilizam a Hidrovia do Rio Paraguai<sup>104</sup>. Constatamos que foi feita apenas uma reforma das instalações físicas, incluindo pintura. Nada que se aproximasse do projeto inicial.

---

<sup>104</sup> Matéria de Marcelo Fernandes no Diário Corumbaense, em 30 julho de 2007. [www.diariocorumbaense.com.br](http://www.diariocorumbaense.com.br). Acesso em 02/08/2007.