

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA – PUC-SP
FACULDADE DE DIREITO

AGATHA ARL NOGUEIRA BAYER

**DIREITO MARÍTIMO E A FEDERAÇÃO – UMA SOLUÇÃO ESTRATÉGICA PARA
O BRASIL QUANTO A UTILIZAÇÃO DE SUA REDE FLUVIAL**

São Paulo
2017

AGATHA ARL NOGUEIRA BAYER

**DIREITO MARÍTIMO E A FEDERAÇÃO – UMA SOLUÇÃO ESTRATÉGICA PARA
O BRASIL QUANTO À UTILIZAÇÃO DE SUA REDE FLUVIAL**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar
apresentado à Faculdade de Direito da
Pontifícia Universidade Católica, como
exigência parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Direito, sob orientação da
Professora - Orientadora Juliana Cardoso
Ribeiro Bastos

São Paulo
2017

AGATHA ARL NOGUEIRA BAYER

**DIREITO MARÍTIMO E A FEDERAÇÃO – UMA SOLUÇÃO ESTRATÉGICA PARA
O BRASIL QUANTO A UTILIZAÇÃO DE SUA REDE FLUVIAL**

Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado à Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica, como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Professora - Orientadora Juliana Cardoso Ribeiro Bastos.

Aprovada em _____

BANCA EXAMINADORA

Professora - Orientadora Juliana Cardoso Ribeiro Bastos

Professor Convidado

Professor Convidado

À minha família,

Sem eles, meu porto-seguro, este trabalho jamais teria sido possível.

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que me auxiliaram, me incentivaram e contribuíram à jornada da minha formação acadêmica.

Em primeiro lugar, aos meus pais, Cassiana Brito Nogueira e Ruy Brito Nogueira, por todos os princípios e valores que fundamentaram minha trajetória, por sempre colocarem minha educação e formação em primeiro lugar em suas vidas e pelo apoio em minhas decisões e escolhas profissionais e pessoais.

Em memória aos meus avós, Rita de Cássia Brito Nogueira e Luciano da Silva Nogueira, que comigo deixaram um mundo de preciosas lembranças e que sempre serão meu grande exemplo de experiência, trabalho, honestidade, perseverança e, principalmente, de muito amor.

Agradeço também a meu tio, Luciano Ricardo Brito Nogueira, por sempre sonhar e acreditar no melhor para a minha vida, sem ele essa trajetória teria sido infinitamente mais árdua e menos gratificante.

Ao meu amor, Edson Borges Neto, que se mostrou extremamente paciente e companheiro e que me ajudou a ter a fé que eu precisava para realizar este trabalho.

Aos amigos, alguns que foram presentes desta Universidade e todos os outros que a vida de alguma forma colocou em meu caminho, que compartilham comigo minha rotina, meus anseios e angústias. Toda conquista não é valiosa se não tivermos com quem compartilhá-la, portanto, muito obrigada.

Por fim, mas igualmente importante, à minha querida professora orientadora Dra. Juliana Cardoso Ribeiro Bastos, com quem partilhei o que foi o broto daquilo que veio a ser esse trabalho. Agradeço a disposição, o cuidado e a atenção desprendida durante toda a execução deste trabalho e estudo. Obrigada por depositar a confiança necessária nesta nossa empreitada.

“Winners...Are not those who never fail

But...Those who never quit”

Banksy

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar e estudar as razões históricas e jurídicas para a falta de exploração do sistema aquaviário brasileiro, mais especificamente a sua rede fluvial como modal de transporte de cargas e passageiros. Neste estudo, verificou-se, por meio de um breve relato histórico, a importância do Direito Marítimo para humanidade, desde os seus primórdios, até o presente momento. A partir deste ponto, focou-se na realidade brasileira e em sua herança histórico-cultural para com as navegações. Apontou-se, então, a comparação de federalismo Norte Americano para com o federalismo brasileiro, trazendo a evolução das constituições brasileiras. Ainda, destacou-se a competência marítima na Constituição Federal de 1988, apontando o revés que a ausência normativa e a excessiva burocratização trazem ao transporte por hidrovias, salientando a pouca efetividade das normas existentes. Analisam-se, no plano litorâneo, urbano e nacional, projetos de desenvolvimento da infraestrutura hidroviária, trazendo seus desafios e obstáculos. Por fim, verifica-se que as hidrovias internas possuem papel primordial para o novo conceito de infraestrutura intermodal e que, se devidamente executadas, trarão ao Brasil uma maior eficiência no transporte de cargas, uma considerável economia na logística e uma relevante diminuição da emissão de gases poluentes.

Palavras-chave: Federalismo; Direito Marítimo; Hidrovia; Constituição Federal de 1988; Infraestrutura; Navegação; Planejamentos

ABSTRACT

This study aims to analyze and study the historical and legal reasons for the lack of exploitation of the Brazilian waterway system, specifically its river network as mode of transportation of cargo and passengers. In this study, it was found through a brief historical account, the importance of maritime law to mankind, from its beginnings to the present time. From this point, it focused on the Brazilian reality and its historical and cultural heritage towards navigations. It was then pointed out the comparison of North American federalism with Brazilian federalism, bringing the evolution of the Brazilian constitutions. Also, it emphasized the maritime competence in the Federal Constitution of 1988, pointing out the setback that the absence of normative and excessive bureaucratization bring to the transport by waterways, pointing out the little effectiveness of the existing norms. Coastal, urban and national levels, development projects of waterway infrastructure, are analyzed, bringing its challenges and obstacles. Finally, it is noted that internal waterways play a key role in the new concept of intermodal infrastructure and that, if properly implemented, will bring to Brazil greater efficiency in cargo transport, considerable savings in logistics and a significant reduction in emissions of greenhouse gases.

Key Words: Federalism; Maritime Law; Waterway; Federal Constitution of 1988; Infrastructure; Navigation; Planning.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	11
2.1 Evolução histórica do sistema aquaviário mundial	11
2.2 Evolução do modelo brasileiro do sistema aquaviário	12
3. O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO	15
3.1 Características federativas brasileiras	15
3.2 Autonomia dos Estados-membros	18
3.3 Federação Americana: um exemplo de autonomia legislativa	20
3.4 Resquícios do Poder Centralizado na Constituição Federal de 1988	24
4. SISTEMA CONSTITUCIONAL AQUAVIÁRIO BRASILEIRO	29
4.1 Direito Marítimo Internacional	29
4.2 Competência Marítima na Constituição Federal de 1988	32
4.3 Problematização: falta de normas brasileiras sobre o sistema aquaviário e sua excessiva burocratização	35
4.4 A efetiva aplicabilidade das normas constitucionais	39
5. AS CONSEQUÊNCIAS ECONOMICAS DA MÁ UTILIZAÇÃO DA REDE FLUVIAL BRASILEIRA	42
5.1 Projetos Legislativos sobre o sistema aquaviário brasileiro	42
5.1.1 Análise de Cubatão: um exemplo de graves problemas causados pela ausência de legislação	42
5.1.2. Análise do Projeto do Hidroanel Metropolitano de São Paulo	44
5.1.3. Análise do Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH)	47
5.2 Dados estatísticos sobre o sistema aquaviário brasileiro	50
6. CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS	58

1. INTRODUÇÃO

Diante da infinidade de normas e temas que interferem no Direito Marítimo Brasileiro, é comum que conflitos acerca de hierarquia, especialidade e temporalidade surjam. O Brasil é um país privilegiado em relação à disponibilidade de água, detendo 53% do manancial de água doce disponível na América do Sul¹ e possuindo em seu território o maior rio do planeta, o Amazonas. Com 12% da água doce mundial², o Brasil supera as porcentagens do continente europeu e africano. Contudo, o uso que o país mais rico em recursos hídricos faz dessa dádiva da natureza está muito aquém do que poderia fazer.

O principal objetivo do presente trabalho é contribuir para facilitar a interpretação da hermenêutica que os operadores do Direito Marítimo Brasileiro enfrentam. Hoje, esse segmento do direito brasileiro é composto por um conjunto de normas complexas e de extrema especialidade, sendo regulado pelo Direito Internacional, Constitucional, interno, público e privado de diferentes épocas e hierarquias.

Neste trabalho serão analisadas todas as legislações vigentes no Brasil, principalmente a Constituição Federal. Observaremos o seu campo de atuação e, principalmente, seus reflexos visando maior aproveitamento dos recursos naturais. O objetivo específico é apontar soluções para aproveitar todo o seu potencial, de modo a contribuir para ajudar o país a superar a atual crise política financeira enfrentada. Serão trazidos à pauta comparações de países como, por exemplo, a Holanda, que se utilizam da hidrovia como principal forma de transporte, entre outras situações internacionais.

Desta forma, a presente monografia estrutura-se em quatro capítulos, apresentando-se no primeiro a evolução história do transporte aquaviário, trazendo à baila especificidades do sistema aquaviário internacional e brasileiro. No segundo capítulo abordaremos o modelo federativo brasileiro, percorrendo por sua origem, conceitos e mencionando a importância autonomia estatal. Além disso, analisaremos

¹ Atlas do Espaço Rural Brasileiro.<www.ibge.gov.br> Acessado em: 12 de setembro de 2017.

² Idem.

³ Idem. Este foi a forma de colonização do Brasil, por Portugal, que estava navegando em busca

a federação americana, comparando-a à brasileira, finalizando com a apresentação dos resquícios do poder centralizado na Constituição Federal de 1988.

O terceiro capítulo aprofundará constitucionalmente o estudo sobre o sistema aquaviário brasileiro, incluindo a verificação de normas, competências e, finalmente, chegando em nossa problematização, ou seja, a lacuna normativa que enfrentamos quando discutimos tal sistema. O quarto capítulo, então, apresentará questões mais práticas, com a análise de dados estatísticos, apresentação de imagens e da visão de grandes empresários, assim como a de representantes do Poder Público sobre a atual problematização.

A monografia, então, é finalizada com a conclusão da presente pesquisa sobre a influência da federação brasileira em seu Direito Marítimo, apontando uma solução estratégica para o Brasil, que vem enfrentando um enorme período de crise tanto política como financeira neste momento (segundo semestre de 2017).

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

2.1 Evolução histórica do sistema aquaviário mundial

Desde os primórdios da humanidade as relações comerciais de âmbito internacional se deram pelo tráfego marítimo. As aventuras nesse espaço sempre foram de interesse da sociedade tanto quanto as conquistas de novos e desconhecidos territórios³. Um dos dados mais antigos sobre o início da utilização do transporte aquaviário é do século XIX a.C., em que os egípcios ligaram um canal tributário do Rio Nilo ao Mar Vermelho. Os chineses, por sua vez, construíram, entre os séculos V a.C. e VII d.C., o maior canal de navegação do mundo, com mil e oitocentos km.

O globo terrestre possui 27% de sua superfície formada por continentes, restando notadamente 73% de espaços marítimos. Sendo assim, mais de 90% das mercadorias são transportadas pelo mar⁴. Hoje, o continente europeu dispõe de trinta e sete mil km de hidrovias, sendo que a Holanda encontra-se em primeiro lugar como o país com o maior número de canais em relação à sua extensão territorial⁵. Desde que começaram a bombear água da terra, os holandeses constroem canais para viagem, irrigação e remoção de água. Hoje em dia, não só há ônibus que trafegam pelas hidrovias dos canais como há também barcos que servem como restaurante, residência e outras utilidades nesses canais semicirculares. Os canais externos que cercam a cidade também tinham historicamente a vantagem de servir como uma espécie de fosso para proteção contra invasores.

Por sua vez, os Estados Unidos, entre 1798 e 1825, implantou o canal de *Erie*, com 600 Km de extensão, unindo o rio *Hudson* ao lado *Erie*. Entretanto, foi o Presidente Franklin Delano Roosevelt que implementou o “TVA” – *Tennessee Valley Authority* – que tinha como objetivo a produção de eletricidade, facilitação da navegação, o incentivo à agricultura, turismo e piscicultura, gerando milhares de

³ Inclusive esta foi a forma de colonização do Brasil, por Portugal, que estava navegando em busca de especiarias da Índia.

⁴ O transporte aquático, aquaviário ou hidroviário consiste no transporte de mercadorias e de passageiros por barcos, navios ou balsas, via um corpo de água, tais como oceanos, mares, lagos, rios ou canais. Como o transporte marítimo representa a grande maioria do transporte aquático, muitas vezes é usada esta denominação como sinônimo. Este modo de transporte cobre o essencial das matérias primas.

⁵ O século XVII é considerada a "época de ouro" dos Países Baixos, quando este se torna uma grande potência marítima e colonial.

empregos. Essa filosofia do TVA foi o grande marco do transporte aquaviário nos Estados Unidos.

Fica claro, portanto, que o transporte aquaviário mundial já passou por inúmeras fases, sendo uma constante forma de modernização dos países. A geografia mundial, principalmente, contribui para o incessante investimento em novas tecnologias de transporte hidroviário.

2.2 Evolução do modelo brasileiro do sistema aquaviário

As inovações tecnológicas da época fizeram com que Pedro Álvares Cabral saísse de Portugal, no final do século XV, com 13 embarcações, chegando ao Brasil em 22 de abril de 1500. Esta pode ser caracterizada como a primeira operação de transporte na “Terra de Vera Cruz”. Em 1532, surgem as denominadas Capitânicas Hereditárias, que ensejaram a criação de pequenos núcleos portuários tais como o de Itamaracá, o de Porto Seguro e o de São Vicente, dando início ao fomento do transporte costeiro (BITTENCOURT, 2016).

Inicia-se, então, o avanço da pecuária para o interior da Colônia, a demografia começa a se elevar, o que conseqüentemente traz a necessidade de aumento da produção alimentícia. O transporte fluvial pelo rio São Francisco, com a utilização de pequenas embarcações, foi o marco dessa ocasião. No sul do Brasil colônia, é importante salientar o papel dos Bandeirantes que se tornaram os grandes responsáveis pela abertura de caminhos fluviais para o interior, como por exemplo, a utilização do rio Tietê como rota navegável às suas missões de procura de metais preciosos. Já em Belém, o famoso Bandeirante Pedro Teixeira, em meados de 1637, utilizou os rios Amazonas e Solimões para chegar até a cidade de Quito, no Equador⁶.

A chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil, fez com que o rei D João, em 28 de janeiro de 1808, decretasse a abertura dos portos brasileiros às nações amigas, majorando o movimento de transações comerciais nos principais portos da Colônia (BITTENCOURT, 2016). A situação econômica favorável em que se encontrava o período do Segundo Império marcou o grande avanço nos transportes fluviais e marítimos, otimizando e acompanhando o aumento das exportações de

⁶ Informações disponíveis no site: <https://portogente.com.br/portopedia/76574-transporte-aquaviario>

café para o mercado Europeu. Tal período possibilitou o investimento de recursos para construção da infraestrutura de transporte⁷.

Em 1866, o trânsito de navios estrangeiros foi autorizado nos rios Amazonas, Negro, Madeira, Tapajós, Tocantins e São Francisco. Então, a Lei nº 1746 de 1869⁸, foi sancionada com o intuito de estimular a iniciativa privada a investir na infraestrutura portuária. Vale ressaltar que, desde 1855, a Companhia de Paquetes a vapor operava a nova rota ligando o Rio de Janeiro a Montevideú, já utilizando navios com casco de aço, proporcionando maior segurança ao transporte marítimo brasileiro.

O processo seguinte de modernização dos portos ocorreu ao final do século XIX e início do século XX, como resposta à necessidade de atender a oferta de café ao mercado externo. Um exemplo de tal renovação tecnológica foi a construção de um cais flutuante, em 1903, aos portos de Manaus e Belém (BITTENCOURT, 2016). O Departamento Nacional de Portos de Navegação (DNPN) foi criado no período entre 1930 e 1945. Tratava dos assuntos relativos à Marinha Mercante, transportes marítimo e fluvial e portos⁹. Os estragos produzidos pela 2ª Guerra Mundial fizeram com que o setor marítimo brasileiro, ou seja, nossa frota navegante, voltasse a crescer.

Os portos de Mucuripe (CE), Itaquí (MA), Aracajú (SE) foram inaugurados em 1964, assim como o terminal salineiro do Rio Grande do Norte, possibilitando ao nordeste ampliar seu comércio com o mercado externo. Quanto ao transporte fluvial, inicia-se a operação da hidrovia Tietê – Paraná¹⁰, na região sudeste, com 1.600 km, ligando São Paulo a Guairá, no Paraná. Fato esse que veio a dinamizar a economia local proporcionada pelos fretes mais baratos em relação a outros modais. O então presidente Castelo Branco achou que uma apresentação aos investidores estrangeiros ajudaria a convencer o governo dos Estados Unidos e as Agências Internacionais (FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de desenvolvimento),

⁷ Vale destacar que a concessão mais importante desta época foi dada em 1852, à companhia de comércio e navegação do Amazonas, pertencente ao Barão de Mauá, por um período de 10 anos, dando fôlego ao transporte de cabotagem e marítimo.

⁸ Esta instrução normativa concedia a exploração, pelo período de 90 anos, às empresas nacionais ou estrangeiras, que construíssem instalações para atracação de navios nos portos nacionais.

⁹ O transporte fluvial também foi marcado por esse período com o confisco pelo Governo da empresa *Amazon River Stem Navegation* e da *Port of Pará*, em virtude da constatação de fraude contra o tesouro nacional, o que resultou na criação do serviço de navegação da Amazonas e Administração do Porto do Pará SNPP.

¹⁰ Esta hidrovia, de 2.400 Km, foi um resultado da influência do TVA no Engenheiro Catullo Branco, que em 1941 foi aos Estados Unidos estudar o transporte aquaviário.

que o Brasil estava novamente comprometido com a economia do “mundo livre”¹¹. Os Estados Unidos, então, anunciam um “programa de empréstimo” de US\$ 50 milhões, em que o governo brasileiro teria uma grande flexibilidade de uso. Contudo, vale ressaltar que o Brasil tinha que preparar solicitações de empréstimos para projetos (rodovias, por exemplo), que foram executados logo em seguida¹².

A partir dos anos 70, a expansão da movimentação portuária ganha visibilidade, fazendo com que o governo criasse, em 1975, a Portos Brasileiros S.A. (“Portobrás”). Ou seja, um órgão fiscalizador com a principal tarefa de unificar juridicamente o sistema portuário nacional, assim como seu aparelhamento e dar efetividade à mão-de-obra portuária. Nos anos 90, o governo colocou em prática a exploração comercial privada da infraestrutura portuária, por meio do Programa Nacional de Desestatização. Ou seja, após a dissolução da Portobrás, houve o arrendamento de terminais, entre eles o do porto de Santos, permitindo o controle e a modernização dos silos e armazéns, aumentando a otimização dos estoques de produtos agrícolas.

Do ponto de vista institucional, com passagem da operação, da construção e da manutenção de importante infraestrutura de transportes para o setor privado, o governo federal criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que é uma autarquia federal, reguladora e fiscalizadora das concessionárias privadas até os dias de hoje (BITTENCOURT, 2016).

Pode-se notar, portanto, que o Brasil possui uma das maiores extensões territoriais marítimas do mundo, porém, infelizmente, sua exploração ainda é pequena e pouco regulamentada. Sua tradição histórica cultural mostra que nosso país investiu predominantemente em uma infraestrutura voltada à rodovia, restando ao sistema aquaviário a posição de transporte complementar, e não principal.

Abordaremos a partir de agora os possíveis motivos de tal falta de regulamentação jurídica, tendo como base para esta pesquisa acadêmica a vigente Constituição Federal de 1988.

¹¹ Contudo, nas primeiras décadas do século XX, surge com grande impulso o transporte rodoviário, apoiado pelo *lobby* das indústrias de veículos e de petróleo.

¹² Cabe destacar que, nessa época, houver muitos investimentos dos Estados Unidos, tanto pelo governo como pela iniciativa privada. A *Ford Motor Company*, então, fez uma proposta de investimento na infraestrutura brasileira, porém com uma condição: que todo o capital investido fosse direcionado para a construção de rodovias.

3. O MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

3.1 Características federativas brasileiras

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 determina em seu artigo 18, *caput*:

A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.¹³

A expressão “federalismo”, comumente usada no Direito Constitucional, veio importada da Constituição Norte-Americana criada no ano de 1787¹⁴. Assim, sua fonte é a união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional (autonomia federativa). Vale esclarecer, portanto, que o Estado tem como uma de suas possíveis definições, a de organização jurídica, administrativa e política composta por uma população (assentada em um território) dirigida por um governo soberano e tendo como finalidade o bem comum (OLIVEIRA, 2017). Sendo assim, um Estado Federal é aquele que detém uma repartição constitucional de competências e mais de um centro dotado de capacidade política. Cabe à Constituição de cada Estado estabelecer sua estrutura federativa (LENZA, 2016).

A União é uma pessoa jurídica de direito público com capacidade política e parcela da soberania brasileira. Comumente é feita uma confusão quanto a sua relação perante os entes federados e quanto aos Estados estrangeiros, principalmente pelo Brasil adotar o regime do Presidencialismo, e, portanto, ter como chefe de estado e como chefe de governo um mesmo indivíduo. Esclarecemos, assim que, perante os entes federados, o Presidente da República exerce a função de chefe de governo, sendo o representante da União. Já em relação aos Estados estrangeiros, o Presidente da República exerce a função de chefe de estado, representando a Federação Brasileira (composta pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Já os Estados federados são entes de autonomia política e administrativa, com capacidade para elaborar suas próprias Constituições Estaduais (notoriamente observando as diretrizes da Constituição Federal)¹⁵. Em complemento, temos que os

¹³ Vale ressaltar que a CF/88 também fala em Territórios, divisões político-administrativas que não existem mais na atualidade.

¹⁴ Esta continua vigente até o presente momento, tendo sido alterada apenas 27 vezes.

¹⁵ Conforme extraído do texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 11.

Municípios são entes detentores de autonomia política e administrativa com capacidade de elaborar sua própria Lei Orgânica Municipal. Por fim, temos o Distrito Federal, um ente muito peculiar e exclusivo da República Federativa do Brasil. É detentor de autonomia política e administrativa, com capacidade de elaborar sua Lei Orgânica, assim como capacidade legislativa de produção de leis de competência estadual e municipal, administrativa e judiciária, equiparando-se às competências legislativas dos Estados e Municípios¹⁶.

Não podemos nos esquecer de mencionar os princípios constitucionais que estão vinculados ao federalismo. Estes são limitações diretas e indiretas impostas aos entes federativos e estão expressos de forma explícita ou implícita no texto normativo que a Constituição Federal carrega¹⁷. Podem se organizar, ainda, em princípios sensíveis e princípios extensíveis. O primeiro é responsável por gerar uma intervenção federal no Estado (ou Distrito Federal)¹⁸ se vier a ser descumprido, tem previsão no inciso VII do artigo 34 da Constituição Federal, onde se lê:

A União não intervirá nos Estados nem Distrito Federal, exceto para:
VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
b) direitos da pessoa humana;
c) autonomia municipal;
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Quanto ao segundo bloco de princípios, os extensíveis, estão fundamentados na organização da União, ou seja, em sua extensibilidade aos demais entes federativos, na medida de suas peculiaridades. Temos como exemplos de tais princípios o processo legislativo, o processo eleitoral do Poder Executivo, a matéria orçamentária, entre outros. Este tipo de organização é denominado como simetria federativa, ou paralelismo constitucional (OLIVEIRA, 2017).

As características federativas brasileiras se alicercam, principalmente, em três princípios fundamentais: o princípio republicano, o princípio do Estado Democrático

¹⁶ Artigo 32, §1º, da Constituição Federal de 1988.

¹⁷ Um exemplo de princípio explícito encontra-se no artigo 19 da CF/88, e de implícito (em que é permitido apenas à União), no artigo 149.

¹⁸ Vale ressaltar que, esta é uma oportunidade para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva Federal.

de Direito e o princípio da separação dos Poderes. Nesse mesmo sentido, leciona Inocêncio Mártires Coelho (MENDES, COELHO & BRANCO, 2010), que tais princípios compõem os fundamentos do Estado de Direito.

Começemos com o princípio republicano, ou seja, aquele estampado no *caput* do artigo 1º da Constituição de 1988. Os aspectos de carácter geral que compreendem a forma republicana de governo são: a existência de uma estrutura político-organizatória garantidora de liberdades civis e políticas; a legitimação do poder político (consubstanciada no princípio democrático de que a soberania reside no povo); e o que mais nos interessa no presente trabalho, o reconhecimento de corpos territoriais autônomos. No caso do Brasil, tal reconhecimento se materializa sob a forma federativa (MENDES, COELHO & BRANCO, 2010).

O próximo princípio também se encontra figurado no *caput* do primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, considerado um dos fundamentos da República, o princípio do Estado Democrático de Direito, que é aquele que estrutura a organização política brasileira¹⁹. Além de tal organização política garantidora do poder emanar diretamente do povo, o princípio do Estado Democrático de Direito traz o empenho em assegurar aos cidadãos do Estado Democrático o exercício não somente dos direitos civis e políticos, mas também (e sobretudo), de efetivar os direitos econômicos, sociais e culturais (sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles).

O terceiro princípio, o da separação dos Poderes, portanto, é extraído do “superconceito” do princípio do Estado Democrático de Direito, assim como o do pluralismo político, da isonomia, o da legalidade, entre outros que não pertencem ao nosso plano de destaque²⁰. Para que a importância deste terceiro princípio seja efetivamente avaliada, invoquemos as palavras de Montesquieu, um dos grandes formuladores do constitucionalismo que tomou conta do Ocidente a partir do então conhecido Século das Luzes (Iluminismo) (1962: 181):

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.

¹⁹ A título de curiosidade, a polêmica Constituição da União Europeia, em seu capítulo “Valores da União”, artigo I-2º, estabelece: “A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, (...) do **Estado de Direito**, (...)” (grifo nosso).

²⁰ Este princípio encontra-se estampado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, o que o grande doutrinador queria expressar era a necessidade da individualização dos Poderes, ou seja, uma organização político-administrativa divergente daquela denominada centralizadora, em que todo o poder está concentrado em um único foco de administração. Contudo, no atual contexto de “modernização”, podemos observar uma grande flexibilização, ou seja, uma interpretação menos rígida deste dogma da sabedoria política. O cenário contemporâneo brasileiro nos traz medidas provisórias editadas com força de lei, por exemplo, que emanam do Poder Executivo. Porém, a variação interpretativa mais gritante ultimamente é a legislação fruto do Poder Judiciário, constantemente denominada de “*judicialização*”. Esta última é resultado da inevitável, ainda equivocada, criatividade dos juízes e tribunais, sobretudo das cortes constitucionais (Supremo Tribunal Federal), que incessantemente estabelecem normas de carácter geral, por exemplo as sentenças aditivas, proferidas em sede de controle de constitucionalidade.

Finalmente, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil dispõem-se nos incisos do artigo 3º da Constituição Federal, em especial a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantidora do desenvolvimento nacional.

3.2 Autonomia dos Estados-membros

Inicialmente, para determinarmos a autonomia²¹ dos Estados em um cenário de federalismo, devemos indicar sua decorrência lógica, a soberania²². A soberania, na República Federativa do Brasil, é o atributo do Estado Federal (Federação) como um todo. Sendo assim, a autonomia é o atributo, característica predominante, dos Estados-membros.

A autonomia implica, necessariamente, a descentralização do poder, não apenas administrativa como também, política. Dessa forma, os Estados-membros não apenas podem (por meio de suas próprias autoridades) executar leis, como também lhes é concedido o poder de elaborá-las. Resulta-se, então, uma dupla esfera de poder normativo sobre um mesmo “território”, assim como sobre os

²¹ Autonomia significa capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano.

²² Soberania é entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder, externo ou interno.

indivíduos que nele se encontram. Ou seja, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro (MENDES, COELHO & BRANCO, 2010).

Uma fórmula muito citada, concebida por James Bryce em *The American Commonwealth* (1988: 87) elucida um pouco mais sobre este tema:

O que caracteriza o Estado federal é justamente o fato de, sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação política de dois governos distintos, o federal e o estadual.

A autonomia política dos Estados-membros ganha ênfase com a capacidade de autoconstituição, ainda que sujeita a certas diretrizes impostas pela Constituição Federal. Percebe-se, portanto, que a autonomia dos Estados-membros da República Federativa do Brasil tem seus limites demarcados pela soberania do Estado Federal. Logo, a jurisdição do Estado-membro de legislar não está restrita a uma mera concessão da União, isto é, um direito indisponível das entidades federadas deve necessariamente corresponder a um direito previsto na Constituição Federal.

Por conseguinte, a Constituição Federal é o fundamento da validade das ordens jurídicas, sejam elas parciais ou centrais. Tem como um de seus objetivos, como vimos no item anterior, conferir unidade à ordem jurídica do Estado Federal, traçando um compromisso entre as aspirações de cada região e os interesses comuns às esferas locais em conjunto. Tentemos manter este ponto em mente, pois será extremamente importante para as ponderações futuras²³.

A Federação brasileira gira em torno da Constituição Federal, já que esta é seu fundamento jurídico, sua fonte normativa e seu instrumento regulador²⁴. Vale destacar que alguns autores ainda sustentam que a Constituição Federal deve ser rígida e que o princípio federalista deve ser mantido como cláusula pétrea, para precaver uma possível transformação da União em Estado unitário.

Desse modo, a expressão de autonomia dos Estados-membros é o seu poder constituinte, ainda que submetido a limitações, impostas de forma heterônoma, ao conteúdo das deliberações e a forma como serão tomadas. No caso da Constituição Federal de 1988, em vigor, a previsão do poder constituinte dos Estados encontra-se

²³ A Constituição Federal é a repartidora de competências entre a ordem central e a parcial.

²⁴ A título de esclarecimento, o fato de nossos Estados-membros encontrarem-se unidos em função de uma Constituição Federal, ao invés de um tratado de direito internacional, é o motivo de distinção entre o Estado Federal e a Confederação, conforme Mendes, Coelho, & Branco (2010)

no artigo 25: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

Da mesma maneira que dispõe o artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.

Em vista disso, temos que os Estados-membros têm governo próprio, desempenhando as funções dos três poderes estatais, Executivo, Legislativo e Judiciário. Os governadores são as autoridades executivas máximas e a Assembleia Legislativa é a sede do Poder Legislativo.

3.3 Federação Americana: um exemplo de autonomia legislativa

Notoriamente, o federalismo moderno teve início com os Estados Unidos da América, precursor do sistema de governo caracterizado pela integração de um Estado nacional determinado e limitado em seus poderes pelo povo soberano. O Estado Federal nasceu no contexto de formação e consolidação na independência dos Estados Unidos.

A Constituição dos Estados Unidos estabelece uma associação de estados de tal modo organizada que os poderes são divididos entre um governo geral independente (em certas matérias) dos governos dos estados associados e, por outro lado, governos estaduais que também são independentes do governo geral. O intuito de tal forma de organização é de garantir que o Governo nacional não seja poderoso a ponto de absorver os estados que compõem a nação. Inclusive, na prática, um estado sem absolutamente qualquer governo local é inconcebível.

O desenvolvimento jurídico, político e administrativo desde a independência americana fez com que seu federalismo englobasse os seguintes elementos: (i) união de um número de entidades políticas autônomas; (ii) a divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional e os estados constituintes; (iii) a atuação direta de cada um destes centros de governo em suas esferas designadas; (iv) a instrumentalização de cada centro com o completo mecanismo de imposição da lei, tanto executivo, quanto judiciário; (v) a supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer afirmação conflitante do poder estadual (SCHWARTZ, 1986).

Os elaboradores da Constituição americana, quando na Convenção de Filadélfia, portaram como um dos principais objetivos a reserva de um lugar significativo no sistema jurídico-administrativo para os Estados²⁵. Todos os estados, então, foram levados para o novo regime constitucional, transportando consigo seus nomes, fronteiras e seus governos, a partir de então com funções ainda mais extensas.

A Constituição, ainda, autorizou a admissão de novos estados-membros, tendo em vista que diferentes partes do país se tornavam cada vez mais suficientemente desenvolvidas, até que, em 1959, foram reconhecidos os estados do Havaí e do Alasca, elevando o número de estados-membros para os atuais 50. O sistema constitucional americano baseia-se numa divisão de poder entre o Governo nacional e os Estados. Tal divisão fundamenta-se no princípio de que o Governo Federal é um governo de poderes enumerados, ou seja, listados, limitados à autoridade delegada a ele pela Constituição. Já os Estados são governos de poderes residuais, conservando toda a autoridade não concedida ao Governo Federal.

Os termos expressos na Constituição americana transmitem, de forma implícita, tal princípio. Contudo, algumas dúvidas, à época, surgiram sobre essa questão e foi então que, em 1791 ratificou-se a Décima Emenda, incorporando expressamente o princípio à Constituição americana, como podemos contemplar:

Os poderes que não tenham sido delegados aos Estados Unidos pela Constituição e não tenham sido proibidos por ela aos estados serão reservados, respectivamente, aos estados ou ao povo.²⁶

Sobre este assunto, no *leading case* Estados Unidos *versus* Sprague (1931)²⁷, a Suprema Corte americana corroborou em sua decisão que o intuito da Décima Emenda foi de confirmar a compreensão do povo da época em que a Constituição foi adotada de que os poderes não concedidos aos Estados Unidos eram reservados aos Estados.

²⁵ A título de interesse, os elaboradores da Constituição americana, coincidentemente, eram os delegados dos estados americanos.

²⁶ O original, em inglês, transcreve-se: "Amendment X: The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people."

²⁷ Caso Estados Unidos *versus* Sprague, 282 E.U.A. 716, 733 (1931).

O Professor Kenneth Wheare²⁸ classifica o princípio federal como um método de divisão dos poderes de modo que os governos geral e regional sejam cada qual, coordenados e independentes. Foi por esse motivo que a Constituição americana demarcou nitidamente os domínios dos Estados e da Nação. O principal objetivo era garantir o impedimento de um excessivo engrandecimento do Governo central. No entanto, é de extrema importância ressaltar que, embora o Governo Federal americano tenha seus poderes enumerados, sua autoridade não está descrita *ipsis litteris*. Assim sendo, ele é reconhecido como possuindo não simplesmente os poderes a ele específica ou expressamente concedidos, mas também aqueles necessários e apropriados para o efetivo exercício dos poderes expressos (SCHWARTZ, 1986).

O sistema americano confere ao Governo Federal não apenas autoridade sobre os Estados membros, mas também sobre seus cidadãos. Ou seja, suas determinações atuam diretamente sobre todas as pessoas e propriedades existentes dentro do território da União. Aos cidadãos americanos cabe obedecer às leis da União e do Estado em que residem. Embora todos estejam diretamente sob um único governo nacional (para certos fins) também estão sob um ou outro de 50 governos estaduais. Estes não são compreendidos como simples ramos do governo nacional, mas instrumentos de unidades políticas originais, separadas e, em considerável grau, independentes. Cada centro de poder regional é capaz de, por si próprio, assegurar que suas leis e seus decretos sejam executados. Conseqüentemente, um grau de independência maior é atingido, em virtude de que tanto a Nação como os estados-membros não dependem uns dos outros para execução de suas determinações.

Conclui-se, portanto, que o federalismo americano representa quase uma duplicação completa dos serviços governamentais. Ao invés de o governo nacional ser o único sistema, há realmente, nos Estados Unidos, 51 governos individuais²⁹. Cada um destes governos é composto de poderes legislativos, executivos e judiciais plenamente desenvolvidos, expressos em 51 constituições escritas. Isso posto, tem-se um sistema no qual o poder governamental, em vez de concentrar-se numa fonte unitária, se dicotomiza.

²⁸ Sir Kenneth Clinton Wheare foi um acadêmico australiano, expert em Direito Constitucional, que dedicou a maior parte de sua carreira à Universidade de Oxford.

²⁹ Trata-se do Governo Nacional mais os 50 Estados-membros.

Uma das expressões desse sistema americano é a autoridade sobre o comércio de que são investidos os estados, que têm condições de regulamentar os seus próprios sistemas econômicos locais. A título de exemplificação, a maioria dos estados tem leis que regulamentam as atividades bancárias, os seguros, os serviços públicos e o transporte local.

Nesse sentido, leciona Frederic Austin Ogg em conjunto com P. Orman Ray, na obra *Introduction to American government* (1948:345-6):

O poder e o prestígio do Governo nacional não deve ter permissão para cegar-nos em face da imensa importância dos estados em nosso sistema constitucional e político. Afinal de contas, nossa nação são os **Estados Unidos** da América e, embora as atividades do Governo nacional atraiam mais atenção e ganho mais manchetes nos jornais, os estados, por sua vez, desempenham agora mais tarefas, gastam mais dinheiro e fornecem mais serviços do que em qualquer outra época no passado. A atuação do Governo nacional chega mais perto do cidadão comum com muito mais frequência do que em outros tempos – como, por exemplo, quando ele paga seu Imposto de Renda federal, dá sua contribuição de previdência social, é convocado para o serviço militar ou até mesmo quando coloca sua carta no Correio. Mas os governos que principalmente o protegem e controlam desde o berço até a sepultura são aqueles de seu estado e suas subdivisões... Vasto como é o mecanismo do Governo centralizado em Washington, ele seria ainda mais vasto, e suas atividades mais embaraçosas e congestionadas, se os estados, em suas respectivas esferas, não cuidassem, e em grande medida da maior proporção do trabalho a ser feito.

A organização do “federalismo dual e não intervencionista” gira em torno de uma diretriz muito nítida nos Estados Unidos, que busca um forte equilíbrio de poderes entre os Estados e a União. Assim, a doutrina baseou-se na noção de dois campos de poder mutuamente exclusivos, reciprocamente limitadores, cujos ocupantes governamentais se defrontavam como iguais absolutos.

A coexistência do Governo Federal e dos governos estaduais, cada qual capaz de exercer as funções governamentais mais importantes, torna praticamente inevitável haver conflitos entre os dois. O sistema constitucional americano tem lidado com esse problema por meio da doutrina da supremacia do Governo Federal dentro da esfera atribuída a ele. Tal supremacia está expressamente prevista no artigo VI da Constituição Federal, que estabelece:

Esta Constituição e as Leis dos Estados Unidos que serão feitas de conformidade com ela; e todos os Tratados feitos, ou que forem feitos, sob a Autoridades dos Estados Unidos, serão a suprema Lei do País; e os juízes em cada Estado estarão sob a obrigação deste

modo; apesar de qualquer coisa em contrário na Constituição ou nas Leis de qualquer Estado.

Por fim, foi o princípio da supremacia nacional que assegurou o efetivo funcionamento do sistema federal americano, pois impede que o governo nacional fique subordinado aos estados da mesma maneira em que a efetividade da confederação dos treze estados foi destruída. Vale ressaltar que, na verdade, a nação americana foi formada pela união voluntária de treze soberanias autônomas, antes ligadas somente pelos frouxos laços da Confederação que havia sido formada depois da Revolução. A Corte Suprema dos Estados Unidos já declarou que a constituição prevê a existência separada e independente dos estados. Esse tema já está pacificado desde 1868 pela Corte Suprema dos Estados Unidos, no caso *Liga Nacional de Cidades versus Uery*, em que esta afirmou: “A perpetuidade e a indissolubilidade da União, de modo algum implica a perda da existência distinta e individual ou do direito de auto governo pelos estados...”³⁰.

3.4 Resquícios do Poder Centralizado na Constituição Federal de 1988

A introdução do nosso próximo tema será baseada no trabalho do grande jurista moderno, Konrad Hesse (1998), que propôs um conceito de Constituição, se não pacífico, pelo menos não rejeitável de plano por eventuais opositores. Assim, esse publicista nos diz que a Constituição deve ser interpretada como a “ordem jurídica fundamental de uma comunidade, segundo certos princípios fundamentais”, e esta tarefa só se torna possível por que a Lei Fundamental (HESSE, 1998: 37):

- fixa os princípios diretores segundo os quais se deve formar a unidade política e desenvolver as tarefas estatais;
- define os procedimentos para a solução dos conflitos no interior da comunidade;
- disciplina a organização e o processo de formação da unidade política e da atuação estatal; e
- cria as bases e determina os princípios da ordem jurídica global.

Ainda, podemos relembrar outras doutrinas que também marcaram a história do estudo do Direito Constitucional, como por exemplo, Carl Schmitt que dissolve seu conceito em quatro – absoluto, relativo, positivo e ideal – pois entende não ser possível visualizar a Constituição de apenas determinado ponto de vista. Não podemos nos esquecer também do grande acadêmico Fernando Lassalle, para

³⁰ Caso Estados Unidos *versus* Sprague, 282 E.U.A. 716, 733 (1931).

quem a verdadeira Constituição de um país é a soma dos fatores reais de poder que regem a vida de tal comunidade política.

E, por fim, o grande professor constitucionalista, José Afonso da Silva (2006: 37-38), que conceitua:

..a Constituição do Estado, considerada sua Lei Fundamental, seria a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua ação. Em síntese, a Constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado. (grifo nosso)

Posto isso, poderemos agora nos aprofundar na experiência constitucional brasileira. A independência do até então Brasil Colônia veio no ano de 1822, dando a luz a uma nação livre e soberana, baseada no constitucionalismo clássico (histórico). A nossa primeira carta política surgiu em 1824, denominando-se a Constituição do Império do Brasil, “oferecida e jurada” por Sua Majestade, o Imperador Pedro I.

Afonso Arinos (1976: 161) leciona que a Constituição do Império foi um documento que permitiu larga interpretação e, aos poucos, conseguiu se afeiçoar às condições peculiares de nosso país. A determinação do regime político fez com que a unidade nacional fosse consolidada, e durante a maior parte do século XIX permitiu a predominância da ordem e liberdade no Brasil (em contraposto à anarquia dominante no restante da América Latina).

Com o passar dos anos, contudo, o regime monárquico foi acumulando um crescente desgaste, sobrevivendo à República. Rui Barbosa, em 15 de novembro de 1889, lavrou o Decreto nº 1, dando o ponto de partida para uma nova ordem constitucional. Tal decreto proclama, provisoriamente, a República Federativa como forma de governo da nação brasileira, estabelecendo as primeiras normas que deveriam reger os Estados Federais (BUENO, 1957:204-206).

Sem o necessário acompanhamento e a cautelosa “redução sociológica” (expressão entendida conforme Ramos, 1958, p. 44-47), o Brasil adotou o sistema norte americano e, não por acaso, adotou o nome de República dos Estados Unidos do Brasil. Infelizmente, o que não foi ponderado foram as profundas diferenças nos processos de construção das duas soluções federativas. Nas palavras de Tarquínio de Souza (*apud* FERREIRA, 2003: 70)

Lá o centripetismo, os Estados, separados, buscando a união, integrando-se; aqui o centrifugismo, as províncias fundidas, diferenciando-se, de qualquer sorte se separando.

Essa Constituição de 1891, portanto, em suma, estabeleceu a República como forma de governo, adotou a clássica formulação de Montesquieu da separação tripartite dos poderes e aboliu o parlamentarismo, prevendo o presidencialismo como regime de governo. Vale ressaltar que a partir dessa Constituição, o Brasil passa ser um Estado laico.

Em 1934, uma nova Constituição é promulgada. Mantendo sua estrutura fundamental anterior, definiu direitos políticos e organizou o sistema eleitoral admitindo o voto secreto, estendido às mulheres. Contudo, a partir dessa Constituição, o poder Executivo começa a ganhar mais força.

Tão somente três anos se passaram e Getúlio Vargas outorgou, em 10 de novembro de 1937, uma nova Constituição inspirada no ordenamento jurídico da Polônia, naquela época sob regime fascista. Ela recebeu o notório apelido de “Polaca”, transformando o Brasil em um país apenas formalmente federal. Manifestamente houve o fortalecimento do Poder Executivo federal, ou seja, concentraram-se nas mãos do Presidente da República os poderes Executivo e Legislativo.

Francisco de Assis Alves (1985) constrói uma dura, porém inequívoca, crítica a Getúlio Vargas, a quem ele qualifica como “inocultável caudilho”, que elevou-se acima da Constituição e, dela totalmente desvinculado, conduziu o governo como mandou sua conveniência pessoal.

Findo o conflito da Segunda Guerra Mundial com a derrota do nazismo e do fascismo, Getúlio Vargas tudo fez para se equilibrar no poder, praticando, inclusive, atos de abertura política, sem sucesso, como por exemplo a expedição da Lei Constitucional nº 9 que convocava eleições gerais para um efetivo funcionamento dos órgãos representativos previstos na Constituição que ele mesmo estiolara durante o Estado Novo (PORTO, 1989). O Brasil, então, em 1946 (período pré Guerra Fria) promulga nova Constituição que restaura a autonomia das entidades federadas, reintroduz os remédios constitucionais do mandado de segurança e da ação popular e fortalece o regime democrático novamente (OLIVEIRA, 2017).

Produto da Revolução de 1964, lamentavelmente, em 1967, iniciada pelo Ato Institucional 4, uma nova Constituição foi promulgada, retroagindo à Era Vargas,

promovendo a centralização dos Poderes, reduzindo a autonomia individual, suspendendo direitos e garantias constitucionais, e criando eleições indiretas para Presidente da República. Em suma, fora um marco do retrocesso jurídico (ANDRADE e ANDRADE, 1991)

Apenas dois anos depois, editada pela Junta Militar que assumiu o poder em 1969, nascia uma nova Constituição de tipo instrumental, destinada a reafirmar e dar fisionomia jurídica ao regime de poder de fato (MENDES, COELHO & BRANCO, 2010). Ao promover uma maior concentração do poder político nas mãos do Executivo, a Constituição de 1969 serve como testemunho de uma época obscura, que devemos evitar de se repetir no futuro.

Finalmente, em 5 de outubro de 1988, é promulgada e publicada a Constituição Cidadã, vigente até os dias de hoje. Trata-se da Constituição responsável por instituir o Estado Democrático de Direito, autolimitando o poder do Estado e, conseqüentemente, fortalecendo o federalismo. Considerada como uma Constituição “constitucionalmente adequada”, ostentando um belo catálogo de direitos (fundamentais ou não), facilmente podemos afirmar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a mais avançada carta política que já se firmou ao longo da experiência constitucional brasileira.

Contudo, a fim de concluirmos o presente item, não podemos acreditar que a Constituição de 1988 seja perfeita. Como pudemos analisar, o Brasil é um país com uma trajetória cíclica, passando sempre por altos e baixos. A nossa bagagem constitucional, resumidamente, passou por períodos mais centralizados e menos centralizados, acarretando em um íterim de extrema centralização do poder Executivo (durante o regime de 1964).

Ora, seríamos muito ingênuos se realmente acreditássemos que, após todos esses avanços e retrocessos consecutivos, a Constituição vigente não carregasse nenhum resquício do Poder Centralizado. Os críticos mais contundentes chamam de “prodigalidade irresponsável” (BASTOS, 1996: VII), ou seja, o que teremos com o passar dos anos é uma generalizada frustração de expectativas, pois, como todos sabem, não se criam fatos com palavras ou pela lei.

Isso posto, notam-se, a partir da promulgação da Constituição de 1988, instituições constitucionais que, ao invés de salvaguardar os interesses do povo brasileiro, acabam por “supercentralizar” o controle, burocratizando cada vez mais a administração brasileira, e impedindo seu desenvolvimento. O cenário brasileiro

nunca chegou a alcançar a real autonomia, experimentar a verdadeira Federação. Na visão de João Camillo de Oliveira Torres (1961), o federalismo brasileiro baseou-se na ideia de que as províncias brasileiras constituíam realidades históricas distintas. Desta forma, a província não era produto da vontade do legislador, mas uma consequência histórica. Contudo, o que ocorreu, na realidade, não foi uma Federação de povos que estavam separados e se uniram, muito pelo contrário, foram órgãos de um Império Unitário que se partiram.

4. SISTEMA CONSTITUCIONAL AQUAVIÁRIO BRASILEIRO

4.1 Direito Marítimo Internacional

Dentre os inúmeros motivos que levaram ao início da navegação marítima, é incontestável que esta seja o resultado da combinação da experiência prática adquirida com a exploração da navegação fluvial na Mesopotâmia, aliada à astronomia empírica. A navegação aquática é tão antiga que, no Código de Hammurabi (algo em torno de 2100 a.C.) podem ser encontrados alguns artigos relacionados às construções navais, às medidas dos fretes e às convenções sobre o tratamento da responsabilidade do transportador (BRUNETTI, 1950).

Antonio Brunetti, grande acadêmico italiano que se especializou em Direito Marítimo, ensina que a expressão “direito marítimo” tem um alcance muito vasto, compreendendo toda a fenomenologia jurídica que se desenvolve em torno da navegação, da indústria e do tráfego marítimo. Sendo assim, o direito marítimo não se ocupa apenas das normas de carácter público (por exemplo relativas às normas de segurança da navegação), mas também daquelas de carácter privado, referentes, por exemplo, à entrega pontual de mercadorias que sejam objeto de contrato de transporte.

Pode-se afirmar que, não raramente, o direito marítimo é confundido com seu ramo “irmão”, o direito de navegação. Enquanto este tem carácter eminentemente público, abrangendo tanto a navegação marítima quanto a aérea e englobando as normas de interesse da coletividade, como as relativas ao tráfego e à segurança da navegação; o direito marítimo tem natureza mista, compreendendo as vertentes pública e privada. Assim, podemos dizer que ao direito marítimo são aplicadas as normas relativas à navegação, assim como preceitos de direito privado extraídos do direito civil e do direito comercial. Todavia, já foi logrado em direito comparado, mais precisamente pelo Código de Navegação Italiano (1942) a unificação, em um só corpo normativo, das normas de direito público e privado conexas e derivadas da navegação. É essa, portanto, a tendência do direito marítimo moderno, ainda que essa sistematização não possa ocorrer em um só corpo normativo, mas através de um conjunto de normas esparsas que devem ser entendidas como parte de um todo (GAMA, 2005).

No século passado, houve um aprofundamento do estudo do direito marítimo, cujas normas foram sistematizadas em vários ordenamentos jurídicos. A Convenção de Bruxelas de 1924³¹ foi a responsável por buscar unificar as normas internacionais em matéria desse conhecimento. A regulamentação brasileira, infelizmente, encontra-se muito aquém dos modelos legislativos existentes mundo a fora.

Ainda na tentativa de disciplinar as transações econômicas internacionais, cujo o volume, graças à globalização, cresce progressivamente a cada dia, foi redigido em 1980, na Convenção Internacional de Compra e Venda de Mercadorias de Viena, um corpo de normas substantivas e uniformes³². À semelhança da navegação marítima de longo curso, a navegação interna de um país (mar interno ou navegação fluvial) envolve apenas duas ordens jurídicas distintas: a do Estado de partida e do Estado de destino.

Ainda convém ressaltar que o direito marítimo, em si, possui o caráter costumeiro, tendo em vista que suas origens remontam aos usos e costumes náuticos praticados e positivados principalmente pelos países europeus, que por muito tempo dominaram não apenas a arte das grandes navegações, como também as frotas navais até então existentes.

Levando-se em consideração ambos os aspectos apresentados anteriormente, o caráter costumeiro e internacional, é que chegamos à terceira característica desse ramo do direito: a sua uniformidade. Neste sentido, leciona Jacob Dollinger (1997:31) sobre a uniformização de determinado assunto:

[...]coincidem os direitos primários de dois ou mais ordenamentos, seja natural e casualmente, seja porque tem a mesma origem, ou porque sofreram influências idênticas, ou ainda, quando países adotam sistemas jurídicos clássicos total ou parcialmente.

No âmbito internacional, a unificação do direito marítimo se dá por meio de convenções, tratados, pactos etc. Os tratados são considerados a mais importante fonte do direito internacional, seja por seu número expressivo, seja pelas matérias

³¹ Nesse sentido, destaque ao Decreto-lei nº 352/86 de 21 de outubro, que em Portugal, regula os contratos de transporte por mar, assim como, a Lei 66-420 de 18 de junho de 1966, que na França, regula os contratos de afretamento e de transporte marítimos.

³² *United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods – CISG* (em português: Convenção das Nações Unidas para a Venda Internacional de Mercadorias) é um tratado que oferece uma lei internacional uniforme de venda de bens que já foi ratificada por 85 países, inclusive o Brasil, ou seja, três quartos de todo o comércio mundial, conforme dados divulgados pela UNCITRAL (Comissão das Nações Unidas para o Direito do Comércio Internacional) em 2013.

que regulam. A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (ONU, 1961), em seu artigo 2º, inciso I, assim define esses atos internacionais:

Tratado significa um acordo internacional celebrado por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação particular.

Dado o exposto, vale ressaltar que a Convenção de Viena foi ratificada pelo Brasil, e seu texto encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 1992 para exame e eventual aprovação. As normas constantes nesse dispositivo são aplicadas no Brasil sob a forma de costume internacional.

Essa busca constante de uniformização das normas de direito marítimo é feita por organizações internacionais, entre elas, podemos citar a *International Law Association* (ILA), o Comitê Marítimo Internacional (CMI), o *Unidroit*, a *International Maritime Organization* (IMO) e a UNCITRAL.

A ILA é uma das organizações internacionais mais antigas, foi fundada em 1873 e tem sede em Londres. Tem por objeto o estudo do direito comparado e a unificação do direito, propondo soluções para o conflito de leis. Conforme informação de Ulhoa (2002) o primeiro texto de matéria uniforme sobre direito marítimo foi produto da ILA, as chamadas Regras de York-Antuérpia. Tamanho foi seu sucesso que ainda hoje são adotadas pelos países signatários.

O CMI foi fundado em 1897, na Bélgica, e seu objetivo se difere da ILA à medida que promove o estabelecimento de associações nacionais de direito marítimo. Tais associações são compostas de juristas, representantes de sociedades seguradoras, armadores³³ e demais interessados no comércio marítimo. Órgão da extinta Liga das Nações, o Instituto para Unificação do Direito Privado (Unidroit) nasceu em 1926 e é uma organização intergovernamental independente. Seu propósito é harmonizar e coordenar o direito privado de seus Estados-membros³⁴.

Criada em Genebra, no ano de 1948, a IMO é uma das agências da Organizações das Nações Unidas (ONU) e tem como principal intuito implementar mundialmente uma navegação mais segura, oceanos mais limpos e

³³ Armador vem do italiano *armatore*, é o nome que se dá à pessoa ou empresa que, por sua própria conta e risco, promove a equipagem e a exploração de navio comercial, independentemente de ser proprietário da embarcação. Disponível em <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Armador_\(marinha\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Armador_(marinha))>. Acesso em: 30 set. 2017.

³⁴ Informações encontradas em <<http://www.unidroit.org>>. Acesso em: 30 set. 2017.

desenvolvimento de normas internacionais. Hoje, são mais de 40 convenções e protocolos já aprovados e aditados na vigência desta organização³⁵.

Por fim, mas não menos importante, temos a UNCITRAL³⁶, o órgão jurídico central das Nações Unidas. Sua finalidade é buscar a harmonização e unificação progressiva do direito do comércio internacional. Foi sob a atuação intensa da Uncitral que diversas convenções (de grande cunho internacional) foram redigidas, dentre elas, a Convenção das Nações Unidas para o Transporte de Mercadorias por Mar (Regras de Hamburgo).

Em face dos dados apresentados podemos perceber que o Direito Marítimo Internacional é um vasto ramo do Direito que acompanha a evolução da sociedade humana desde o Código de Hammurabi, e que exponencialmente vem ganhando forma e buscando sua uniformização mundial.

4.2 Competência Marítima na Constituição Federal de 1988

Uma das mais importantes discussões na esfera jurídica é sobre a repartição das competências constitucionais. Desse modo, competência, em seu sentido estrito, é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Alguns autores ainda possibilitam a extensão deste conceito para a capacidade de distribuir poder. Em termos de fins pedagógicos, dividimos as competências constitucionais (à parte das competências tributárias) em dois grandes grupos: as competências não legislativas (administrativas ou materiais) e as competências legislativas (OLIVEIRA, 2017). A primeira caracteriza-se como uma competência organizacional do Estado, podendo ser ainda subdividida em: exclusiva³⁷ da União ou comum³⁸ da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Já a competência legislativa é aquela que concebe normas gerais e abstratas aplicadas a todos indistintamente. Classifica-se da seguinte forma: exclusiva; privativa; concorrente; residual; local ou cumulativa. Não obstante essas classificações, o verdadeiro enfoque do presente trabalho serão as competências exclusivas e privativas.

³⁵ Informações sobre a IMO encontradas em <<http://www.imo.org>>. Acesso em: 30 set. 2017.

³⁶ Informações sobre a UNCITRAL estão disponíveis em : <<http://www.uncitral.org>>. Acesso em: 30 set. 2017.

³⁷ Encontra-se disposta no artigo 21 da Constituição Federal de 1988.

³⁸ Encontra-se disposta no artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Ensina Paulo Gustavo Gonet Branco (MENDES, COELHO & BRANCO, 2010) que o modo como se repartem as competências indica o tipo de federalismo adotado pelo país. A concentração de competências no ente central indica um modelo centralizador (denominado centrípeto); em contrapartida, uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo).

Ainda assim, o cenário utópico para a repartição de competências no Brasil seria a repartição vertical, ou seja, a distribuição da mesma matéria entre União e entes federados. Essa técnica reserva à União os temas gerais, os princípios de certos institutos e permite aos Estados-membros a adaptação a suas peculiaridades locais. O mais próximo que temos desse instrumento jurídico são as competências concorrentes, elencadas nos parágrafos do artigo 24 da Constituição Federal.

Adentremos agora a competência marítima disposta na Constituição Federal de 1988. Começemos com o artigo 21, inciso XII, alínea d, *in verbis*:

Art. 21. Compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território.

Ainda que esta seja uma competência administrativa, como vimos anteriormente, representa mais um exemplo de federação centralizadora que é a República Federativa do Brasil. A exploração econômica de serviços de transporte poderia ser, facilmente, distribuída entre União e entes federados pois, dessa forma, os entes federados poderiam, com o lucro recebido, investir no próprio desenvolvimento deste setor de transporte, criando uma cadeia de benefícios progressiva. Além do mais, o ente federado, por estar mais próximo das características de sua região, é a personalidade jurídica mais apropriada para a criação e aplicação de tais normas.

A predominância do interesse deveria se manifestar da seguinte forma em um país federado: na União a aglutinação de interesse geral (competência no território nacional); nos Estados-membros o interesse regional (competência regionalizada); e nos Municípios o interesse local (competência localizada) (SILVA, 2006:477) .

O artigo 22 da Constituição Federal irá dispor sobre a competência legislativa privativa da União, isto é, aquela que poderá ser delegada aos entes federados

mediante lei complementar³⁹. Seu rol de incisos, contudo, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no artigo 48 da própria Constituição Federal. Contudo, na prática, tal distinção não é tão facilmente identificada, tendo em vista os inúmeros casos de conflito de competências entre os entes. Essa lei complementar trata de mera faculdade aberta ao legislador complementar federal, não podendo transferir a regulação integral de toda uma matéria de competência privativa da União, tendo em vista que a delegação terá de referir-se a questões específicas (MENDES, COELHO & BRANCO, 2010).

Colacionamos a seguir o disposto no artigo 22, incisos X e XI da Constituição Federal da República Federativa do Brasil:

Art.22. Compete privativamente à União legislar sobre:

X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI – trânsito e transporte. (grifos nossos)

Está se tornando cada vez mais difícil de ignorar, portanto, o sentimento centralizador que a Constituição de 1988 possui para com os regimes de transporte em geral, mais específico aqueles que abrangem o sistema aquaviário.

Uma das mais significativas discussões na contemporaneidade gira em torno da internacionalização do Brasil e os novos desafios que ela traz. Um dos setores que mais se destacam na exportação é a agropecuária, responsável por 23% do PIB de 2016⁴⁰ e que representa 48% das exportações totais do país⁴¹.

No entanto, nota-se que desde 2011 já se falava que um dos desafios do país para uma competição equânime no mercado internacional seria o denominado “custo Brasil”. Sobre este conceito, disserta Walter Kudo Maejima (2011: 47):

Em razão de fatores como alta carga tributária, burocracia da máquina estatal e deficiências na infraestrutura de transporte (estradas e portos ruins, aeroportos lotados, malha ferroviária insuficiente), muitos produtos brasileiros se tornam menos competitivos em relação aos fabricados por outros países. São gargalos que o Brasil terá de superar nos próximos anos para continuar a crescer.

³⁹ O parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal assim dispõe: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

⁴⁰ Segundo os indicadores do IBGE em seu relatório Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de Volume e Valores Correntes. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/pib-vol-val_201604caderno.pdf. Acesso em: 01 de outubro de 2017.

⁴¹ Dados fornecidos pela CNA – Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil. Site <http://www.cnabrasil.org.br>. Acesso em: 01 de outubro de 2017, às 15h.

Importante ressaltar que na fala do estudioso transcrita acima, o transporte aquaviário nem foi cogitado. O problema de infraestrutura brasileira é notório, contudo sua infraestrutura aquaviária está tão defasada que ao menos tem destaque o suficiente para ser citada.

4.3 Problematização: falta de normas brasileiras sobre o sistema aquaviário e sua excessiva burocratização

Em virtude dos fatos mencionados, começemos nossa análise das normas, ou melhor, da falta delas, que versam sobre o sistema aquaviário brasileiro. Averiguaremos o preâmbulo do Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934):

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições que lhe confere o art. 1º do decreto nº 19.398, de 11/11/1930, e:

Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional;

Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas; [...] (grifos nossos).

Podemos observar que desde 1930 o ordenamento jurídico brasileiro que versa sobre o sistema aquaviário encontra-se em um ciclo vicioso de desatualização e excessiva burocratização, ainda que sua suposta intenção seja o oposto.

O Capítulo I, Navegação, do Título II, “Aproveitamento das águas públicas”, em seu artigo 40 dispõe:

Art. 40. Em lei ou leis especiais, serão reguladas:

I – A navegação ou flutuação dos mares territoriais das correntes, canais e lagos do domínio da União.

II – A navegação das correntes, canais e lagos:

a) que fizerem parte do plano geral de viação da República⁴²;

b) que, futuramente, forem consideradas de utilidade nacional por satisfazerem as necessidades estratégicas ou corresponderem a elevados interesses de ordem política ou administrativa.

III – A navegação ou flutuação das demais correntes, canais e lagos do território nacional.

Parágrafo único. A legislação atual sobre navegação e flutuação só será revogada à medida que forem sendo promulgadas as novas leis.

Contudo, devemos analisar em conjunto, o que dispõe o artigo 61 do mesmo código:

⁴² Discutiremos futuramente tal plano de viação.

Art. 61. É da competência da União a legislação de que trata o art. 40, em todos os seus incisos.

Parágrafo único. Essa competência não exclui a dos Estados para legislarem subsidiariamente sobre a navegação ou flutuação dos rios, canais e lagos de seu território, desde que não estejam compreendidos nos números I e II do artigo 40.

Como primeira observação, podemos afirmar que claramente o Código das Águas foi acolhido pela Constituição Federal de 1988, visto serem materialmente compatíveis. É indiscutível a controvérsia dentro do próprio ordenamento jurídico apontado acima. Simultaneamente ao estabelecimento da competência da União, é concedida uma competência subsidiária aos Estados, contanto que eles não dissertem sobre a navegação ou flutuação de mares territoriais, correntes, canais e lagos.

Ao contrário do que muitos têm ciência, todos os lagos, rios ou quaisquer correntes de água, assim como ilhas fluviais e lacustres são determinados como bens da União⁴³, portanto, quando, possivelmente um Estado teria a esperança de poder regulamentar sobre este assunto? A resposta encontra-se no parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal de 1988:

Parágrafo único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Como pudemos observar anteriormente, trata-se de uma competência privativa (e não exclusiva) da União, ou seja, aquela em que é possível a delegação aos entes federados (neste caso aos Estados-membros).

Segundo os dados divulgados pelo Planalto – no Portal da Legislação⁴⁴ – atualmente o Brasil dispõe de 159 Leis Complementares que versam, em sua maioria, sobre Direito Previdenciário e Direito Tributário. Nem ao menos uma destas 159 Leis versa sobre a delegação de competência aos entes federados no que tange os incisos X e XI do respectivo artigo 22 da Constituição Federal vigente.

Ratificando essa influência centralizadora mascarada de federalismo temos dois pontos chocantes encontrados na Constituição Federal de 1988 comentada pelo Supremo Tribunal Federal⁴⁵. O primeiro deles é o fato de não haver nenhuma

⁴³ Tal dispositivo encontra-se no artigo 20, incisos III e IV da Constituição Federal de 1988.

⁴⁴ <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1>. Acessado em: 05 de outubro de 2017.

⁴⁵ <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>. Acessado em: 05 de outubro de 2017.

decisão que verse sobre o inciso X, o que apenas enfatiza a falta legislativa, pois esta não tem como haver discussão sem o ponto a ser discutido. Já o segundo está relacionado ao inciso XI do mesmo artigo, em que o STF proferiu uma ADI decidindo pela inconstitucionalidade formal de uma norma criada no Estado do Rio Grande do Sul sobre trânsito, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 10.521/95 do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança nas vias urbanas. Inconstitucionalidade formal. Violação da competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.521/95 do Estado do Rio Grande do Sul, a qual dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança e proíbe os menores de 10 (dez) anos de viajar nos bancos dianteiros dos veículos que menciona. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, consoante disposto no art. 22, inciso XI, da Constituição Federal. Precedentes: ADI nº 874/BA; ADI nº 2.101/MS e RE nº 215.325/RS. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

Dessa forma, fica claramente caracterizada a falta de legislação complementar autorizando a delegação de competência aos Estados-membros. Acrescente-se a isso que a ausência legislativa, infelizmente, não é o fator único para a baixa utilização do setor aquaviário. A burocratização excessiva contribui demasiadamente para que este setor do transporte seja desvalorizado e sem a atenção devida, tanto do governo como dos investimentos privados.

Para tanto, elucidamos que, na alçada do governo federal, temos os seguintes órgãos e instituições diretamente envolvidos no processo de planejamento e execução de ações no setor de transporte aquaviário interior (POMPERMAYER, CAMPOS NETO e PAULA, 2014):

1. Presidência da República: está diretamente vinculada ao Conselho Nacional de Integração Políticas de Transporte (CONIT). Este é composto por dez ministérios;
2. Ministério do Transporte (MT): por meio da Secretaria de Política Nacional de Transportes (SPNT); da Secretaria de Gestão de Programas de Transporte (SGPT); da Empresa de Planejamento e Logística (EPL); do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)⁴⁶ – por intermédio da Diretoria de Infraestrutura Aquaviária e da Companhia Docas do Estado do Maranhão (Codomar);
3. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): com a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento

⁴⁶ Vale ressaltar que a essa autarquia estão vinculadas oito administrações hidroviárias regionais (AHs).

- (SEPAC); a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF);
4. ANTAQ: vinculada simultaneamente à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP) e ao MT; e
 5. Ministério do Meio Ambiente (MMA): com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), por meio da Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Agência Nacional de Águas (ANA)⁴⁷.

Constata-se que inúmeros órgãos da alçada federal estão envolvidos na elaboração de planos e programas para o setor hidroviário, contudo, infelizmente, em sua maioria encontram-se sobrepostos e sem inter-relação. Torna-se perceptível, novamente, o descasamento institucional quanto ao planejamento do setor hidroviário. Em vista disso, o que transparece é que o processo de planejamento do governo federal carece de organização. O primeiro passo para organizar o sistema de planejamento de um modal pouco explorado e conhecido como o de transporte hidroviário interior deveria ser a elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Socioambiental (EVTEAs).

Esses estudos iriam identificar as necessidades de investimentos, assim como a viabilidade dos projetos, as consequências socioambientais da abertura da hidrovia, consultas às comunidades afetadas, os impactos ambientais identificados e as propostas de mitigação. Contudo, os EVTEAs ainda se encontram em processo de desenvolvimento, como podemos observar pelo exemplo da ANTAQ que, em 23 de junho de 2017, aprovou pela primeira vez o Manual de Análise de EVTEAs por meio da Resolução nº 5.464/2017⁴⁸.

Por fim, tivemos oportunidade de entrevistar o Dr. Felipe Nogueira Fernandes, Advogado da União, Coordenador-Geral Jurídico de Transportes Aquaviários da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, que nos concedeu sua opinião:

Em relação ao transporte hidroviário, com base no que ouvi em alguns eventos dos quais participei e de conversas com técnicos,

⁴⁷ Nesta lista não estamos colocando ainda as instituições apoiadoras aos processos de financiamento e planejamento como, por exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Confederação Nacional da Indústria (CNI), entre outros. Devem-se mencionar os agentes de controle: Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF).

⁴⁸ <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/5464-Aprovar-o-manual-de-EVTEA.pdf>. Acessado em: 07 de outubro de 2017.

creio que o seu baixo grau de desenvolvimento no Brasil se deve, dentre outros fatores, às exigências ambientais muito rigorosas e multiplicidade de órgãos relacionados à fiscalização/controle, principalmente, ambiental (Ministério Público, por exemplo, é citado comumente como um entrave a várias obras)⁴⁹.

Notamos, assim, que até mesmo um representante da União acredita ser entravado o desenvolvimento do transporte hidroviário no Brasil.

4.4 A efetiva aplicabilidade das normas constitucionais

A aplicabilidade do ordenamento jurídico é de fundamental importância, ainda mais quando se é indiscutível que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia jurídica (ou seja, no plano abstrato). Entretanto, muito se tem discutido recentemente acerca de sua efetividade no plano concreto, a chamada eficácia social.

O Professor José Afonso da Silva (2012), grande responsável pelo estudo desta matéria, organiza as normas constitucionais em: de eficácia plena, contida e limitada. Como este não é nosso foco central, falaremos brevemente sobre estas classificações.

Primeiro, discutiremos as normas constitucionais de eficácia plena, ou seja, aquela que possui aplicabilidade direta, imediata e integral, independentemente da norma integrativa infraconstitucional. Assim, a partir do momento em que entram em vigor, estão aptas a produzir todos os seus efeitos (LENZA, 2016), ou seja, não necessitam de providência normativa ulterior para sua aplicação. Esse é o caso dos artigos supracitados, ambos, artigos 21 e 22 da Constituição Federal.

Já as normas de eficácia contida possuem aplicabilidade direta e imediata, mas possivelmente não integral. Também classificadas como normas de eficácia redutível ou restringível, são aquelas que podem ter seu alcance reduzido em virtude de autorização constitucional. (LENZA, idem). Por exemplo o disposto no inciso XIII, do artigo 5º, da Constituição Federal: “XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;”

⁴⁹ Entrevista realizada pessoalmente com Dr. Felipe Nogueira Fernandes, realizada na sede da OAB Itajaí, Santa Catarina, no dia 01 de setembro de 2017.

Constatamos, portanto que a regra que a norma estabelece é a da liberdade, contudo, nem todos os ofícios ou profissões serão condicionados ao cumprimento de condições legais para o seu exercício, conforme já pacificado pelo STF⁵⁰.

Por fim, temos as normas constitucionais de eficácia limitada, caracterizadas por sua aplicabilidade indireta, mediata e reduzida. Essas normas, no momento em que a Constituição é promulgada, não possuem o condão de produzir plenamente seus efeitos e por isso necessitam de uma lei integrativa infraconstitucional, às vezes ordinária, às vezes complementar, conforme afirma Lenza (2016).

Podemos esclarecer, por conseguinte, que essas normas contêm eficácia jurídica indireta, pois revogam a legislação anterior contrária aos ditames da Constituição Federal de 1988, bem como detêm a elaboração de leis e atos normativos contrários à Carta Magna. Ademais, possibilitam a busca de regulamentação por intermédio do Poder Judiciário (por exemplo mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade).

Todavia, o foco do presente item é de analisar a efetiva aplicabilidade das normas constitucionais, ou seja, qual o real resultado que tais normas produzem em nossa sociedade. Sobre esta asserção, disserta Luis Roberto Barroso (1993: 79):

[...] a efetividade significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

Para Fiedrich Müller (1995:42-43), a concretização da norma constitucional seria produto da interação entre dois componentes da norma, que gozariam de idêntica importância para o intérprete: o "programa da norma", representado pelo teor literal, juntamente com todos os recursos interpretativos do texto constitucional, e o "domínio ou âmbito da norma", a estrutura do segmento da realidade social regulada pelo programa da norma. Konrad HESSE (1998:50-51), por sua vez, também adverte que:

a concretização do conteúdo de uma norma constitucional e sua realização são, por conseguinte, somente possíveis com o emprego das condições da 'realidade', que essa norma está determinada a ordenar.

⁵⁰ RE 603.583, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 26.10.2011, Plenário, *Inf.* 646/STF.

Muito se tem discutido, recentemente, portanto, acerca da real concretização das normas constitucionais, ou seja, sobre o ato de retirar do papel a norma constitucional, trazendo-a ao mundo real. É dar-lhe vida, fazê-la gerar os efeitos nela previstos. Verdadeiramente efetivá-la. Enfim, é conseguir fazer com que ela deixe de ser mera lírica constitucional para se transformar em um elemento concreto na sociedade.

Entretanto, por mais que a teoria explicita exatamente o que deveria ocorrer no plano físico do ordenamento jurídico, a prática constitucional hoje se sujeita, conforme Moro (2000: 31) a uma “sociedade aberta de intérpretes da constituição”. Isso significa que, devido à névoa que impossibilita a clara visão dos limites existentes entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, a concretização da aplicação das normas constitucionais fica à mercê, em sua maioria, de favores políticos e de instituições que visam se beneficiar de tal materialização.

Em vista do exposto, podemos concluir que o sistema de transporte hidroviário sofre não apenas de lacunas normativas que o autorizem e o coloquem em prática, mas também de uma burocratização excessiva, ambas manobras para impedir a concretização da eficácia das normas constitucionais que versam sobre esse tópico. Ou melhor, não há sentido em se prever uma competência legislativa (como no caso do artigo 22) se não houver a intenção de executá-la, ou transmiti-la aos Estados-membros (parágrafo único), impossibilitando seu efeito no mundo material.

5. AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA MÁ UTILIZAÇÃO DA REDE FLUVIAL BRASILEIRA

5.1 Projetos Legislativos sobre o sistema aquaviário brasileiro

5.1.1 Análise de Cubatão: um exemplo de graves problemas causados pela ausência de legislação

As grandes indústrias constituem um dos principais agentes modificadores do meio ambiente, seja pela necessidade que têm de consumir grandes quantidades de matérias primas e energia, seja pelos inúmeros subprodutos nocivos que podem liberar no ar, nos solos e, mais relevante para este estudo, nas águas.

O gigantesco complexo industrial localizado junto à cidade de Cubatão encontra-se ao pé da Serra do Mar e a menos de 15 quilômetros do Oceano Atlântico. Fazem parte desse complexo uma grande refinaria de petróleo (rodeada por diversas indústrias petroquímicas⁵¹) e uma enorme indústria siderúrgica, acompanhada de outras indústrias que se utilizam de seu subproduto para a fabricação de cimento, fertilizantes, papel etc. (Branco, 2012).

Observamos assim, que o primeiro tipo de impacto ambiental em Cubatão foi causado pela própria implantação dessas indústrias. Essa região é caracterizada como um grande estuário, ou seja, uma área plana, quase ao nível do mar, percorrida por numerosos meandros e canais formados pelo espraiamento do Rio Cubatão ao atingir o mar. Tem-se, portanto, uma extensa planície toda recortada por uma rede de canais sinuosos, cujas águas escoam lentamente em direção ao mar, principalmente nas horas de maré vazante. O professor e biólogo naturalista Samuel Murgel Branco (2012) explica:

Duas vezes ao dia, o refluxo da maré carrega em direção ao mar uma quantidade extraordinária de alimentos produzidos pela vegetação do manguezal. Graças a esses alimentos, vivem e se reproduzem nas regiões litorâneas peixes, camarões, ostras e inúmeros animais marinhos de alto valor alimentício e comercial.

Contudo, o complexo industrial de Cubatão foi exatamente construído sobre esse manguezal que, progressivamente, foi sendo aterrado e cada vez mais

⁵¹ Estas são indústrias que utilizam o petróleo, ou os subprodutos de seu refinamento, como matéria-prima para a fabricação de plásticos, tintas e uma infinidade de itens sintéticos.

destruído à medida que cresciam as indústrias e, ao seu redor, instalavam-se operários à procura de emprego, isso sem mencionar o altíssimo índice de poluição ambiental decorrente dos inúmeros compostos químicos em solução e em suspensão lançados diretamente no estuário pelos esgotos das indústrias. Em consequência disso, nota-se que a ausência de legislação por parte da União regulamentando e dando diretrizes a um devido planejamento fez com que a cidade de Cubatão sofresse grandes impactos ambientais e socioculturais. Se os devidos estudos (EVTEAs) tivessem sido realizados, assim como recebido investimentos oportunos, muito possivelmente Cubatão seria uma das cidades responsáveis pelo escoamento de produtos que têm por destino final a exportação mundial (BRANCO, 2012).

Foi apenas a partir de 1980 que o governo do Estado de São Paulo resolveu tomar uma atitude e, por meio da CETESB⁵², iniciou uma série de estudos visando o conhecimento da situação geral da cidade e das responsabilidades que cabiam a cada indústria. Infelizmente, como exteriorizado por Kino Haroldo Palo Jr. (BRANCO, 2012) “Cubatão é um exemplo notório do desaparecimento de uma cultura típica do litoral paulista, substituída pela ‘cultura do asfalto e do cimento”.

Evidentemente o caso de Cubatão não foi uma hipótese de desenvolvimento verdadeiro, pois não representa o desabrochar ou desenrolar de potenciais nativos, baseados em nossa verdadeira cultura. Dados históricos do início da colonização portuguesa mostram um nativo bem mais habilidoso, capaz de pescar grande variedade de peixes nesse estuário e de plantar e processar a mandioca, produzindo a farinha (parte importante de sua alimentação). Esse nativo, posteriormente conhecido como “caiçara”, no cenário de Cubatão acabou por transformar-se no operário de fábrica, o que contraria sua índole, sua natureza, sua cultura.

Portanto, devemos nos atentar a planejamentos e projetos de lei com a devida interação dos entes federados, visando um desenvolvimento que respeite e proteja o meio ambiente em questão e que produza um menor impacto sobre a cultura e sociedade aí existentes.

⁵² Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, disponível em: <http://cetesb.sp.gov.br/>
Acessado em: 08 de outubro de 2017.

5.1.2. Análise do Projeto do Hidroanel Metropolitano de São Paulo

É notório que as grandes concentrações populacionais vivenciam problemas crescentes de poluição dos rios, dos solos e do ar, congestionamento do trânsito, problemas habitacionais, entre outros (Branco, 2012). A cidade de São Paulo, palco destes problemas, foi considerada a terceira maior metrópole do mundo⁵³, sendo precedida por Tóquio (Japão) e Déli (Índia), no ano de 2017.

Alexandre Delijaicov, arquiteto e urbanista da Universidade de São Paulo, visando uma melhoria da qualidade de vida da população paulista, criou, em 2008 o Projeto do Hidroanel Metropolitano, que propõe uma rede de vias navegáveis compostas pelos rios Tietê e Pinheiros, e pelas represas Billing e Taiaçupeba, resultando em um total de 170 quilômetros de hidrovias urbanas. Contudo, o Brasil não se preocupou com a situação dos rios durante seu desenvolvimento, isolando-os com avenidas de alta velocidade e descartando neles deliberadamente todo o lixo produzido. Como define Delijaicov, “os rios urbanos de São Paulo são hoje canais de esgoto a céu aberto emparedados por rodovias” (RIBEIRO Jr., 2013).

O professor, junto ao Grupo MetrÓpole Fluvial⁵⁴, explica que o Hidroanel Metropolitano de São Paulo mudaria a realidade de São Paulo, baseando-se na construção de vários portos na borda dos rios e das represas que circundam as cidades da Grande São Paulo e que receberiam todo o material descartado pela metrópole. O transporte dessas cargas até os portos ainda seria feito por caminhões, porém, ao invés dos cerca de 30 quilômetros percorridos hoje por esses veículos, eles percorreriam apenas de 5 a 8 quilômetros até alcançarem um desses portos. Assim, esses caminhões não teriam que atravessar a cidade para coletar o lixo, o que desafogaria uma parte considerável do trânsito. Ao mesmo tempo, as embarcações encarregadas de transportar o lixo pelo restante do caminho estariam atracadas nos portos, esperando pelos caminhões. Enquanto cada caminhão possui a capacidade de transportar apenas oito toneladas de material descartado, as

⁵³ Fonte: sites Infoescola e e-konomista, disponíveis em <http://www.infoescola.com/geografia/metropole-e-megalopole/> e <http://www.e-konomista.pt/artigo/maiores-cidades-do-mundo/> Acessados em: 09 de outubro de 2017.

⁵⁴ O Grupo de Pesquisa em Projeto de Arquitetura de Infraestruturas Urbanas Fluviais – Grupo MetrÓpole Fluvial, pertence ao Laboratório de Projeto do Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU USP. O grupo é constituído por professores, alunos da graduação e da pós-graduação e técnicos, e é coordenado pelos professores Alexandre Delijaicov, Antonio Carlos Barossi, Milton Braga e pelo arquiteto da Prefeitura do Município de São Paulo André Takiya. Site do grupo: <http://metropolefluvial.fau.usp.br/index.php>

embarcações operam com capacidade de transporte de 400 toneladas. Além dos portos de processamento, o projeto também prevê a construção de 60 Eco-portos⁵⁵ e de 24 portos para passageiros. Em outras palavras, os rios urbanos se colocariam como vias para transporte de cargas e passageiros, uso turístico e de lazer. Como destino final, o projeto prevê a construção de três centros de processamento de lixo, os Tri-portos, com capacidade de receber 800 toneladas de lixo por hora. Para o professor Delijaitov (RIBEIRO Jr., 2013):

Em 20 horas, são 16 mil toneladas que desembarcam em cada um dos Tri-portos, que vão transformar esse lixo, entulho e terra em matéria prima e insumos para novos processos produtivos. Mas como é um modelo sistêmico, um sistema deve cobrir o outro em caso de pane. Estima-se, então, que cerca de 40 mil toneladas possam ser processadas pelos Tri-portos nessas 20 horas.

O professor de Engenharia de Transportes da Universidade Mackenzie, Dario Rais Lopes, em uma entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, em 16 de maio de 2009, acentuou que a hidrovia no trecho metropolitano do Tietê é uma alternativa eficaz, e acrescentou (CRIAR UMA HIDROVIA...: 2009):

[...] ela [hidrovia] é parte de uma solução associada a uma visão de logística urbana [no caso, metropolitana], com estímulo à intermodalidade do transporte de cargas, buscando reduzir o desequilíbrio da matriz de transportes - essencialmente rodoviária - com alternativas mais eficientes energeticamente e mínima emissão de poluentes.

O periódico A Tribuna, em 16 de janeiro de 2017, publicou um artigo sobre o hidroanel, revelando que, de acordo com o Estado de São Paulo, o relatório do IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas), iniciado em 2012, encontra-se em fase de revisão final. O Departamento Hidroviário de São Paulo, explicou que os estudos de pré-viabilidade foram desenvolvidos em nível conceitual. Isso quer dizer que ainda não existe um projeto de execução desenvolvido para obras e intervenções no empreendimento, tampouco cronograma para implantação de fases, e o valor estimado do investimento ainda não foi divulgado pelo Estado de São Paulo (PIMENTEL, 2017). Percebemos que, desde o início do projeto já se passaram 9 anos, e ainda não foram disponibilizados relatórios dos estudos de pré-viabilidade de um projeto que não apenas irá fazer progredir a infraestrutura da cidade de São Paulo, como também movimentará a economia de uma forma ecossustentável. A

⁵⁵ Espécie de cais cultural com espaços de convivência e estruturas para atividades lúdicas.

excessiva burocratização formada pela “hipercentralização” de poder por parte da União é a causa dessa falta de informações, como demonstraremos a seguir.

A Constituição Federal, em seu artigo 20 inciso III, foi clara ao estabelecer que lagos, rios ou quaisquer outros cursos d’água que banhem mais de um Estado deverão ser considerados bens da União. Supletivamente, o Código de Águas Brasileiro foi um pouco mais específico em matéria de titularidade, prevendo, em seu artigo 29 inciso I, um rol exaustivo das águas públicas de uso comum que pertenceriam a União. Frente ao fato de que o Rio Tietê tem sua foz no ponto de encontro com o Rio Paraná, exatamente na divisa do Estado de São Paulo com o Estado de Mato Grosso do Sul, pode-se afirmar que legalmente a União não é titular de nenhum dos principais rios envolvidos no Projeto, bem como dos terrenos ou adjacências às suas margens. O artigo 26, inciso I, da Constituição Federal reforça essa ideia ao declarar como bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas que banham exclusivamente sua extensão territorial. Com base no exposto, seria correto afirmar então que a União, ao menos no que diz respeito à utilização dos recursos hídricos, não possui competência para estabelecer as diretrizes do Projeto, ou conceder ou exigir autorizações para a exploração dos recursos hídricos dos rios Tietê e Pinheiros.

Contudo, por força do artigo 21, inciso XIX, da Constituição Federal, esbarramos em um dos principais obstáculos para a implementação do projeto Hidroanel, tendo em vista a competência da União para “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso”. Com base neste artigo criou-se a ANA⁵⁶, uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, que tem como missão a de implementar e coordenar a gestão compartilhada e integrada dos recursos hídricos e regular o acesso à água.

Isso posto, testemunhamos, novamente, uma hipótese da influência do poder centralizador de competências na Constituição Federal de 1988 tendo em vista que, mesmo sendo o Estado de São Paulo claramente o ente responsável para dar as diretrizes do projeto do Hidroanel, a União encontra uma forma de se mostrar presente, atravancando por meio da burocratização e da indelegação de competências, os projetos que versam sobre trânsito, transporte e recursos hídricos

⁵⁶ Agência Nacional de Águas, instituída pela Lei 9.984/2000 – <http://www.ana.gov.br> Acessado em 08 de outubro de 2017.

em geral, entre outros. Isso significa que, com base na análise jurídica das diversas competências constitucionais, para que o projeto do Hidroanel seja viável, é mais do que necessária uma real cooperação entre os entes da Federação, União, Estado de São Paulo e Municípios atingidos⁵⁷. Reforçando essa ideia temos o DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes – outra autarquia federal, criada pela Lei 10.233/2001 (posteriormente modificada pela Lei 11.314/2006) que, conforme sua própria apresentação insitucional:

A autarquia tem por objetivo implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação⁵⁸, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais. Os recursos para a execução das obras são da União. Ou seja, o órgão é gestor e executor, sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres.⁵⁹

5.1.3. Análise do Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH)

Em primeiro lugar, cabe elucidar que o PNIH é fruto da integração do conhecimento acadêmico e científico e do planejamento representado pela utilização dos dados disponíveis no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e das bases de dados evidenciadas na realidade do transporte de cargas na navegação interior. O PNL, dentre outros objetivos, visa evitar os desequilíbrios entre os modais (formas de transporte), revertendo a situação do “rodoviarismo” brasileiro⁶⁰. Criado em abril de 2007, é a prova da urgente necessidade da reforma estrutural nos sistemas de transporte de carga brasileiros, claramente dificultada pela multiplicidade de agências (destacada no item 4.3) que não facilitam a organização do setor, ao contrário, gera confusão, desentendimento e, principalmente, divide a

⁵⁷ Um trabalho produzido pelos alunos da Clínica de Direito Público dos Negócios, da Graduação da Faculdade de Direito FGV, durante o primeiro semestre de 2013, sob coordenação do Professor Fernando S. Marcato indicou que o Projeto do Hidroanel atuaria em, aproximadamente, 62 municípios. Vale ressaltar que, a participação municipal não deve ser desprezada, pois (principalmente) são diretamente responsáveis pela poluição do lixo difuso lançado nos rios.

⁵⁸ Fez-se referência ao Sistema Federal de Viação no item 4.3.

⁵⁹ Departamento nacional de Infraestrutura e Transportes. <http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional> Acessado em 09 de outubro de 2017.

⁶⁰ Esta desarticulação do sistema de logística é resultante de uma opção de transporte que não respeitou nem as características físicas do Brasil (como por exemplo, a extensão continental, a longa costa marítima, a disponibilidade de conexões de rios e lagos, entre outras) e nem as condições econômicas, tendo em vista os altos custos de operação da modalidade rodoviária.

atenção do Ministério de Transportes, dificultando a tomada de atitudes e aplicação dos recursos (GALVÃO, 2009).

Lançado no dia 19 de fevereiro de 2013, concebido pela Agência Nacional de Transportes (ANTAQ), o PNIH visa dois objetivos centrais: realizar um estudo detalhado sobre as hidrovias brasileiras, buscando analisar a provável demanda por transportes hidroviários para horizontes estabelecidos e indicar áreas propícias para instalações portuárias. Suas projeções para os horizontes do estudo são de 2015, 2020, 2025 e 2030⁶¹. Segundo o seu relatório de metodologia⁶², o PNIH pretende, na seguinte ordem: definir a área de influência das bacias; identificar os fluxos relevantes para o estudo; quantificar os fluxos atuais de transporte; analisar o potencial de produção e consumo; projetar os fluxos futuros de comercialização e transporte; diagnosticar a rede atual de transportes; definir a rede futura a ser analisada; estimar os investimentos e custos operacionais de cada projeto; simular os projetos; e avaliar economicamente os projetos. Cabe destacar que para definir as áreas de influência das bacias é utilizada uma ferramenta do Sistema de Informações Geográficas do Transporte Aquaviário (SIGTAQ), que basicamente calcula caminhos mínimos para todas as combinações possíveis de pares origem-destino e escolhe o que possui o de menor gasto energético, definindo inclusive o melhor porto para escoamento dos produtos. Para que essas hidrovias tenham uma maior eficácia, o PNIH se utilizou das matrizes de fluxos do PNLT e, para os principais produtos de cada bacia, foram selecionados os fluxos de importação, exportação e internos da área de influência.

O PNIH, em complementação à rede de transporte futura, determinou a macrolocalização provável dos novos terminais portuários que farão uso da infraestrutura. O procedimento consiste na identificação do melhor local, ao longo do percurso das hidrovias, para a criação de uma instalação portuária dentro de cada microrregião. Definiu-se que cada microrregião lindeira à hidrovia deveria possuir ao menos um terminal e sua localização deveria considerar os seguintes aspectos: acessibilidade aos demais modais; proximidade do centróide⁶³; não situar-se em área de Unidade de Conservação; e não situar-se em área de Reserva Indígena.

⁶¹ <http://web.antaq.gov.br/Portal/PNIH.asp#> Acessado em: 09 de outubro de 2017.

⁶² Disponível para consulta em: <http://web.antaq.gov.br/Portal/PNIH/RelatorioMetodologia.pdf> Acessado em: 09 de outubro de 2017.

⁶³ Conforme o Relatório de Metodologia da ANTAQ considerou-se centróide o ponto que representa a microrregião.

Como resultado desta análise espacial cuja a fonte foi o IBGE (2011), foram identificadas 143 microrregiões lindeiras às hidrovias, distribuídas em 16 Estados-membros, entre eles, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, e Goiás.

O PNIH se divide no estudo de seis bacias: Bacia São Francisco, Bacia do Sul, Bacia Tocantins-Araguaia, Bacia Amazônica, Bacia do Paraguai e Bacia Paraná-Tietê, como podemos ver na figura abaixo:



Imagem tirada da Apresentação de Lançamento da PNIH⁶⁴

A título exemplificativo, analisemos a Hidrovia Tocantins-Araguaia, que devido a sua localização central e à ligação com importantes portos do norte do Brasil (Belém, Barcarena, e Vila do Conde) tem um grande potencial para se tornar uma importante hidrovia de conexão da região Centro-Norte. Essa hidrovia apresenta uma movimentação variada, como granel sólido agrícola, granel líquido agrícola e carga geral. O projeto prevê, então, um aumento significativo na movimentação desta hidrovia (em 2025 e 2030) com a ampliação dos trechos navegáveis, chegando a terminais hidroviários mais próximos das áreas produtoras de grãos do Mato Grosso e Goiás⁶⁵.

Por fim, os estudos do PNIH mostraram que os produtos mais beneficiados com a extensão da malha hidroviária serão os grupos de *commodities*, principalmente os granéis sólidos (minério de ferro e carvão) e sólido agrícola (soja e milho). Além disso, com os trechos garantidamente navegáveis, haverá uma maior penetração em mercados internos, pouco explorados na atualidade, assim como uma maior acessibilidade territorial, ou seja, um maior alcance a determinados pontos do território que são carentes de infraestrutura de transportes.

⁶⁴ Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Portal/PNIH/ApresentacaoPNIHLancamento19Fev2013.pdf>
Acessado em 09 de outubro às 22h08.

⁶⁵ Idem.

Contudo, o próprio projeto delimita os desafios que a PNIH irá enfrentar, dividindo-os em três grupos: a ANTAQ, que deverá manter sua base de dados atualizada e continuar auxiliando a Secretaria de Portos, o Ministério dos Transportes e outros órgãos que lidam direta ou indiretamente com o desenvolvimento dos transportes aquaviários brasileiros; o Estado, que deverá utilizar as informações contidas na pesquisa como base, ou pontapé inicial, para a real modificação da matriz de transportes no país; e a Sociedade, que deverá exigir dos nossos representantes públicos iniciativas que contemplem o modal hidroviário, de forma efetiva, visando a concretização dos cenários apresentados nos estudos do PNIH.

5.2 Dados estatísticos sobre o sistema aquaviário brasileiro

O Informativo dos Portos, uma revista mensal que versa sobre o setor aquaviário e portuário, em sua edição de agosto de 2017, publicou um artigo da jornalista Luciana Zonta sobre o crescimento do setor, no qual se afirma que, em um ano, as exportações brasileiras registraram um aumento de 12,5%, segundo os Indicadores de Comércio Exterior divulgados pela FGV. Ressalta-se ainda a importância das *commodities*, que obtiveram neste mesmo período de um ano (julho 2016/2017) um aumento de 19,6% do volume exportado, em comparação aos 5,7% das não *commodities* (ZONTA, 2017). Ainda que estes sejam dados positivos, é indiscutível a elevação dos custos logísticos do país saltando para 10,6% em 2010 para 12,7% em 2015 (PADIM, 2017). Cesar Meireles, diretor executivo da Associação Brasileira de Operadores Logísticos (Abol) afirmou que (idem):

nos últimos anos não houve mudanças. As estatísticas e fatos falam por si. Quantos portos, ferrovias, rodovias, hidrovias foram licitadas, concedidas? Exceção modestíssima foram algumas concessões de aeroportos por força da copa do mundo e olimpíadas.

O diretor executivo de Programas Abertos e Pós Graduação da Fundação Dom Cabral nas áreas de Logística, Cadeia de valor, Supply Chain e Planejamento de Transporte, professor Paulo Resende, aponta que o Brasil vive no atraso no que diz respeito à intermodalidade. Das vinte principais economias mundiais, afirma, o Brasil é a única que não tem a formalização da intermodalidade (PADIN, 2017).

Ou seja, não é o fato de termos uma lei, a chamada Lei do Operador de Transporte Multimodal (OTM) que define a intermodalidade, e sim uma integração sistêmica dos modais de transporte em corredores logísticos planejados.

Cesar Meireles ainda destaca que há também a falta de investimento (idem):

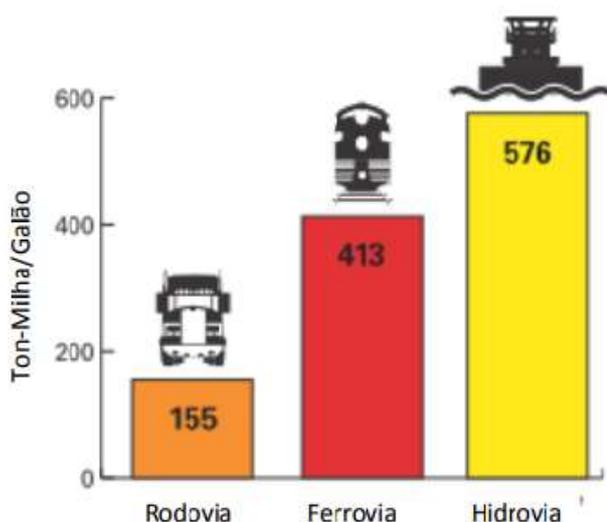
Enquanto países vizinhos como Colômbia, Peru, Chile e até o Paraguai vêm investindo mais de 3,5% do PIB em infraestrutura logística, nós um país de extensão continental, investimos 0,8% do PIB em infraestrutura de transportes, portos, aeroportos, etc. Seria necessário investir 3,0% do PIB nos próximos dez anos, cerca de R\$ 1,7 trilhão, para estruturarmos o país sob uma plataforma integrada que pudesse abrigar um sistema multimodal de transportes funcional e eficiente.

Pontua ainda o diretor executivo da Abol que, para que haja o aumento de competitividade nesse segmento, seja salutar e necessário o ingresso de recursos externos para fomentar a infraestrutura logística. Finaliza então:

Mas que para isso ocorra é fundamental que haja marcos regulatórios claros, modernos e exequíveis. Sem isso, a insegurança jurídica permanece e não haverá novos investimentos, nem oriundos do exterior, nem de interessados domésticos. O Brasil é fantástico, de um potencial extraordinário, com gaps gigantescos em infraestrutura logística. Se tivesse regras claras e facilidade para investir-se, eu não tenho dúvida que o capital seria generoso e vultoso.

Por fim, apresentamos gráficos comparativos entre os modais (Rodoviário, Ferroviário e Hidrovia):

1. Quanto à eficiência energética



Fonte: National Waters Foundation – www.nationalwatersfoundation.org;

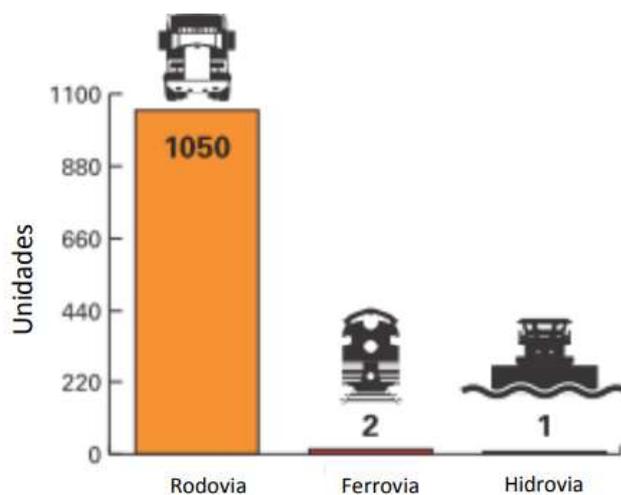
2. Quanto às emissões de CO₂



Dados em toneladas de CO₂ por milhão de toneladas-milha

Fonte: National Waters Foundation – www.nationalwatersfoundation.org

3. Quanto à capacidade de carga



Capacidade de carga de um comboio graneleiro de 15 balsas

Fonte: National Waters Foundation – www.nationalwatersfoundation.org

6. CONCLUSÃO

O homem se distingue das demais espécies por conseguir alterar o meio ambiente e dominar a natureza, no sentido de utilizar os recursos naturais em seu próprio benefício, e como a natureza não é a mesma em cada região do globo terrestre, as características das diversas culturas humanas se tornam extremamente heterogêneas (BRANCO, 2012). O Brasil, por ser um país de extensões continentais, tem o privilégio de abranger diversas culturas e paisagens naturais, assim, o indivíduo que mora na Amazônia, por exemplo, possui uma cultura completamente diferente da do caçara que vive no litoral do Rio de Janeiro e nenhum desses tem uma cultura parecida com a do agricultor que mora no interior de Minas Gerais. O grande risco que a globalização trouxe, com o que ela chama de desenvolvimento, foi o de igualar as culturas, risco esse contido em seu objetivo de transformar o mundo em uma aldeia global. Do mesmo modo como a diversidade de espécies é importante para garantir a manutenção dos ecossistemas, também a diversidade cultural é fundamental para o aperfeiçoamento da civilização humana, que se apoia na experiência de cada povo e de cada cultura.

Temos um claro exemplo deste tipo de situação, a cidade de Cubatão analisada no capítulo cinco, que sofreu um impacto sociocultural devido à falta de planejamento e à dominação abrupta das Indústrias sobre esse território. Trata-se de um exemplo do que não foi um desenvolvimento que respeitou e protegeu o meio ambiente em questão.

O desenvolvimento do presente experimento acadêmico possibilitou uma análise aprofundada das razões pelas quais o sistema aquaviário, no Brasil, não é mais bem explorado. É um erro muito comum, em nossos dias, considerar o crescimento econômico, por si só, um sinônimo de desenvolvimento de um povo ou de uma nação. Contudo, se este não for planejado e acompanhado pela melhoria na qualidade de vida de todos, o objetivo de se viver bem em sociedade se torna inalcançável.

Dada a importância do assunto e tendo em vista a situação econômica atual do país, o desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento autossustentável, que é obtido de forma compatível com a preservação dos recursos naturais, pareceu ser a nova linha de raciocínio para soluções criativas e estratégicas para a sua

recuperação econômica. Não é nenhuma novidade que o Brasil é falho e antiquado quanto a sua infraestrutura e essa situação faz com que o “custo Brasil” não seja interessante para aqueles que compram nossos produtos e principalmente quanto às nossas exportações que são, em sua vasta maioria, *commodities*.

A exploração do modal de transporte de hidrovia, portanto, seria uma bela solução, pois além de seu papel fundamental para o equilíbrio da matriz de transporte brasileira, o modal hidroviário mostra-se competitivo e vantajoso, principalmente sob os aspectos socioeconômico e ambiental, o que justificaria futuros investimentos.

No que se refere ao aspecto econômico, os investimentos em hidrovias e infraestrutura de apoio podem ser justificados pelo seguinte: (i) Elevado potencial de produção agrícola: o Brasil possui enorme potencial de produção de grãos no interior de seu continente, que é conectado com a frota oceânica, além de apresentar aumento progressivo da produção de álcool e programas alternativos para a questão energética, como os biocombustíveis; (ii) Cenário futuro altamente favorável no mercado global: os três países em desenvolvimento que estão despontando na produção de grãos são a China, a Índia e o Brasil. Porém, há um cenário desfavorável para China e Índia, que terão problemas para manter suas produções devido à escassez de recursos hídricos, de modo que é possível para o Brasil assumir a liderança em condições privilegiadas (SANTANA e TACHIBANA, 2004).

Santana e Tachibana (2004) pontuam que o modal hidroviário tem competitividade ímpar quando se trata de transportar grandes volumes de carga (superiores a 500.000 toneladas por ano) em grandes distâncias (superiores a 500 quilômetros), principalmente grãos e combustíveis. Além disso, com poucas intervenções e investimentos, dezenas de milhares de quilômetros de malha viária ficariam disponíveis para navegação durante todo o ano. Outra vantagem que o modal hidroviário carrega é a racionalização da potência dos motores, uma vez que com apenas um *horse power* de potência pode-se movimentar cinco toneladas por hidrovia, enquanto que por ferrovia a quantidade se reduz para de 0,5 a 1 tonelada, sendo menor ainda no transporte por rodovia, que suporta apenas de 0,15 a 0,20 tonelada com essa mesma potência.

Além das questões levantadas anteriormente, o modal hidroviário também é altamente favorável quando considerado o aspecto ambiental, uma vez que emite

menos poluentes, seu nível de ruído é inferior aos demais modais, contamina com menos intensidade o sítio ocupado e apresenta menores índices de acidentes fatais.

Sendo assim, porque então o Brasil, detentor de 12% da água doce mundial, e que segundo o Plano Nacional de Integração Hidroviária, até 2030 terá 23.433km⁶⁶ de extensão hidroviária, disseminados em oito⁶⁷ principais hidrovias, em vista aos 14.002 km existentes hoje, permanece inerte quanto à exploração de seu sistema aquaviário? Esta pesquisa acadêmica chegou à conclusão de que, a partir de uma análise jurídica, o problema de infraestrutura brasileiro encontra-se em seu cenário histórico. O início da utilização da navegação interna pelo povo brasileiro era promissor, havia sua exploração e utilização para o transporte de cargas, contudo, com a vinda da Revolução Industrial, os investimentos foram convertidos, predominantemente, à infraestrutura rodoviária, em virtude de motivos políticos e interesses econômicos de grandes grupos internacionais. Mais ainda, a evolução das oito Constituições brasileiras, abordadas e minuciadas anteriormente, nos mostraram uma ávida tentativa de centralizar o poder na mão de poucos, quando não na mão de apenas um, como foi o caso de Getúlio Vargas. Atentamos então ao ciclo vicioso que foi a história do Brasil, com períodos livres em contraposição a períodos de ditadura, o que resultou nessa mesma alternância refletida nas Constituições. A Constituição Federal de 1988 foi, então, a Carta Magna que esmiuçou em menores detalhes, sendo inclusive redundante algumas vezes, a garantia dos direitos fundamentais. Contudo, ela trouxe resquícios da centralização do poder, mascarados pelo federalismo, que reverberaram nas competências minuciosamente descritas e garantidas ao Poder Federal, como é o caso da competência que versa sobre o trânsito e transporte, inclusive nos rios, lagos etc.

Ademais da competência privativa, a ânsia de ter o controle de tudo foi tão grande que a União criou uma infinidade de órgãos federais responsáveis por autorizar, fiscalizar, analisar projetos, colocar em prática, adequar, controlar, entre outras opções, que acabaram por burocratizar o desenvolvimento de projetos de melhoria da infraestrutura hidroviária, ao invés de coordenar sua forma de execução.

⁶⁶ Apresentação de Lançamento do PNIH pela ANTAQ:
<http://web.antaq.gov.br/Portal/PNIH/ApresentacaoPNIHLancamento19Fev2013.pdf> Acessado em 10 de outubro de 2017.p 145.

⁶⁷ São as hidrovias: Paraná-Tietê; Paraguai; São Francisco; Madeira; Tapajós; Tocantins-Araguaia; Solimões-Amazonas; e do Sul.

Nesse sentido, em uma entrevista com o Dr. Felipe Nogueira Fernandes, Advogado da União, Coordenador-Geral Jurídico de Transportes Aquaviários da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, obtivemos sua opinião técnica sobre este conflito:

Talvez se a infraestrutura de acesso aos portos fosse melhor, houvesse mais demanda (das hidrovias) e assim esse problema da baixa regularidade poderia ser atenuada (a maior demanda acabaria atraindo uma oferta mais regular, penso eu). [...] Em relação ao transporte hidroviário, com base no que ouvi em alguns eventos dos quais participei e de conversas com técnicos, creio que o seu baixo grau de desenvolvimento no Brasil se deve aos seguintes fatores: (i) exigências ambientais muito rigorosas e multiplicidade de órgãos relacionados à fiscalização/controlar ambiental, reforçando uma excessiva burocracia (o Ministério Público é citado comumente como um entrave a várias obras); (ii) necessidade de coordenação/interligação com outros modais (o transporte fluvial exige a multimodalidade, o que demanda maior sofisticação da infraestrutura, que não recebe os devidos investimentos); e (iii) falta de recursos públicos para essa finalidade, pois a prioridade tem sido os outros modais, especialmente o rodoviário (aqui talvez a causa do problema seja político/eleitoral, pois penso que as rodovias atingem mais diretamente a população e talvez por isso sejam priorizadas pelos políticos em busca de retorno eleitoral).

Em um texto para discussão no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, redigido por Fabiano Mezadre Pompermeyer, Carlos Álvares da Silva Campos Neto, e Jean Marlo Pepino de Paula, constatou-se que a diferença de custo entre o transporte hidroviário, ferroviário e rodoviário é considerável. Isso é válido tanto em uma hidrovia com condições naturais favoráveis quanto uma que demande a construção de eclusas. Acrescentaram:

A cobrança de alguma forma de pedágio pelo uso da hidrovia é possível, permitindo ao transportador hidroviário privado (ou público) obter lucro com essa operação. A arrecadação com o pedágio permitiria, também, a manutenção e melhoria da hidrovia, atraindo mais usuários. A criação de uma entidade responsável por manter e operar as hidrovias, cobrando pedágio pelo uso da infraestrutura construída, é viável economicamente e permitiria a manutenção das condições de navegabilidade das hidrovias com baixa dependência de orçamento público.

Em vista do exposto, entendemos que, se a União, por força do parágrafo único do artigo 22, da Constituição Federal de 1988, em respeito ao princípio federativo, delegasse sua competência aos Estados-membros, para que estes pudessem explorar sua rede fluvial (que se encontrasse nos seus limites territoriais), como é o caso do Hidroanel Metropolitano de São Paulo, como analisado no

capítulo cinco deste estudo, os órgãos federais iriam desafogar, dispersando perante os órgãos estaduais, suas atividades. Esta seria uma solução que não apenas efetivaria a norma constitucional, como também estimularia um desenvolvimento sustentável, ou até mesmo autopreservante, no sentido de criar condições para que se mantenham e se valorizem as culturas tradicionais de cada região.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. NERY Jr., Nelson. **Direito Constitucional Brasileiro – Curso Completo**. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- ANDRADE, Paulo Bonavides & ANDRADE, Antonio Paes de. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1991.
- BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas, limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Emendas à Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BITTENCOURT, Moacyr. História e Evolução do transporte aquaviário. 2016. Portogente. Disponível em <https://portogente.com.br/portopedia/76574-transporte-aquaviario>
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Regina Lyra. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31º ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRANCO, Samuel Murgel. **O meio ambiente em debate**. São Paulo: Editora Moderna, 2012.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Decreto no 5.377, de 23/02/2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm>.
- BRASIL. Decreto no 1.530, de 22/06/1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1530.htm>.
- BRASIL. Decreto nº 98.145, de 15/09/1989. Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98145.htm>.
- BRASIL. Lei no 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm>.
- BRASIL. Lei 10.233/2001. Criação da ANTAQ (Agência Nacional de Transporte Aquaviário). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm Acesso em: 28 de Abril de 2017.
- BRUNETTI, Antonio. **Derecho marítimo privado italiano**. Versão espanhola anotada por R. Gay de Montellá. Barcelona: Bosch, 1950.
- BRYCE, James. **The American Commonwealth**. Londres: Editora Autumn, 1988.

- BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. E Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 204-206.
- CAROLI, Luiz Henrique. **A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI**, CEE- ESG (Centro de Estudos Estratégicos – Escola Superior de Guerra), junho, 2010.
- CAVALCANTI, Vanessa Maria Mamede. **Plataforma continental: a última fronteira da mineração brasileira**. Brasília: DNPM, 2011.
- CLÍNICA DE DIREITO PÚBLICO DOS NEGÓCIOS da Graduação de Direito da FGV. Memorando com a matriz de responsabilidades para construção do hidroanel na região metropolitana de São Paulo. 2013. Disponível em https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/anexos/matriz_de_responsabilidade_-_19junho2013.pdf acesso em outubro de 2017.
- CONSTITUIÇÕES do Brasil, Programa Nacional de Desburocratização/Instituto dos Advogados de São Paulo, Brasília: 1985.
- CRIAR UMA HIDROVIA no Rio Tietê é alternativa eficaz de Transporte? Jornal O Estado de São Paulo, edição online, caderno Aliás, 16 maio 2009. Disponível em <http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,criar-uma-hidrovia-no-rio-tiete-e-alternativa-eficaz-de-transporte,372201> acesso em outubro de 2017.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33º ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.
- DE CICCIO, Claudio/ GONZAGA, Álvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 7º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- DOLLINGER, Jacob. **Direito internacional privado: parte geral**. 5º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- FERREIRA, Waldemar Martins. **História do direito constitucional brasileiro**. Brasília: Senado Federal, ed. Fac-similar, 2003.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. 10º ed. cidade: Editora Forense, 2016.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Direito Constitucional: teoria da Constituição**. As Constituições do Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- GALVÃO, Cassia Bömer. **Os portos marítimos na mundialização do capital**. Dissertação de Mestrado em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, 2009.
- GAMA, Marina Casati Nogueira da. **Regime Jurídico do Contrato de Transporte Marítimo de Mercadorias**. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica - São Paulo (PUC-SP). 2005.
- HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 1998.
- LACERDA, José Candido Sampaio de. **Curso de direito privado da navegação**. 3. ed. rev. e atual. por Aurelio Pitanga Seixas Filho. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1984.

- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 20ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.
- MAEJIMA, Walter Kudo. **Curso preparatório ENEM 2011**. São Paulo: Editora Abril, 2011.
- MARQUES, Noelle. Transporte fluvial em São Paulo é viável, diz especialista durante viagem no Tietê. UOL Notícias, São Paulo, 17/09/2014. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/09/17/transporte-fluvial-urbano-em-sao-paulo-e-viavel-diz-especialista.htm>. Acesso em: 28 de Abril de 2017.
- MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12º ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.
- MENDES, G. F., COELHO, I. M. & BRANCO, P. G. **Curso de Direito Constitucional**. Brasília: Editora Saraiva, 2010.
- MONTESQUIEU, Charles L. **Do espírito das Leis**, São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962, v.1.
- MORO, Sérgio Fernando. **Desenvolvimento e efetivação judicial das normas constitucionais**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2000.
- MULLER, Fiedrich. **Direito, linguagem e violência: elementos de uma teoria constitucional, I**. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional positivo**. 1º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- OGG, Frederic Austin, RAY, P. Orman Ray. **Introduction to American government**. Nova Iorque (EUA): New York Apple Century Crofts, 1948.
- ONU (Organização das Nações Unidas). **Vienna Convention on Diplomatic Relations**. 1961. Disponível em http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf acesso em outubro de 2017.
- OLIVEIRA, Erival da Silva. **Prática Constitucional**. 8ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- PADIN, Alessandro. Logística precisa superar o atraso. **Revista Informativo dos Portos**. Anuário de 2017. Edição nº 16. Itajaí, SC.: Editora Perfil. p. 26-28.
- PIMENTEL, José Cláudio. Hidrovia Tietê-Paraná dobrará movimento em 2017. **Jornal A Tribuna**, edição online, 16 janeiro 2017. Disponível em <http://www.atribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/porto&mar/hidrovia-tiete-parana-dobrara-movimento-em-2017/?cHash=c73854fd87e7327675bf887a0aa8405d> acesso em outubro de 2017.
- POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva; & PAULA, Jean Marlo Pepino de. Hidrovias no Brasil: perspectiva histórica, custos e institucionalidade. Rio de Janeiro. **IPEA** (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2014.
- PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1989.
- RAMOS, Guerreiro. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

RIBEIRO JR., Valdir. Grupo da FAU tem projeto para hidroanel na grande São Paulo. USP Online. 13 setembro 2013. Disponível em <http://www5.usp.br/32796/grupo-da-fau-tem-projeto-para-hidroanel-na-grande-sao-paulo/> acesso em out. 2017.

SANTANA, W. A; TACHIBANA, T. Caracterização dos elementos de um projeto hidroviário, vantagens, aspectos e impactos ambientais para a proposição de metodologias técnicoambientais para o desenvolvimento do transporte comercial de cargas nas hidrovias brasileiras. **Engevista**. v. 6, n. 3, p. 75-85, dezembro 2004. Disponível em <http://www.uff.br/engevista/3_6Engevista6.pdf> Acessado em: 10 de outubro de 2017.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual: uma visão contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1986.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

ULHOA, Fábio. **Código Comercial e legislação complementar anotados**. À luz do novo Código Civil. 5º ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ZONTA, Luciana. Crescimento no Setor. **Revista Informativo dos Portos**. Edição nº 215, Agosto de 2017, Itajaí,SC.: Editora Perfil. p.22.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do Federalismo no Brasil**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1961.

Sites

Atlas do Espaço Rural Brasileiro.<www.ibge.gov.br> Acessado em: 12 de setembro de 2017.

Biblioteca nacional da ANTAQ.<http://portal.antaq.gov.br/index.php/biblioteca/>. Acesso em: 28 de Abril de 2017.

Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental. <http://cetesb.sp.gov.br/> Acessado em: 08 de outubro de 2017.

Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes: <http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional> Acessado em 09 de outubro às 18h02

UNIDROIT: <<http://www.unidroit.org>>. Acesso em: 30 set. 2017, às 18h34.

IMO: <<http://www.imo.org>>. Acesso em: 30 set. 2017, às 19h.

UNCITRAL: <<http://www.uncitral.org>>. Acesso em: 30 set. 2017, às 19h25.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/pib-vol-val_201604caderno.pdf>. Acesso em: 01 de outubro de 2017.

Confederação da Agricultura e Pecuária: <http://www.cnabrazil.org.br>. Acesso em: 01 de outubro de 2017.

Planalto do Governo- Leis Complementares:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/leis-complementares-1>. Acessado em: 05 de outubro de 2017.

Portal da ANTAQ – Manual de EVTEA: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/5464-Aprovar-o-manual-de-EVTEA.pdf> Acessado em: 07 de outubro de 2017.

Agência Nacional de Águas: <http://www.ana.gov.br> Acessado em 08 de outubro de 2017 às 18h30.

[Metropole Fluvial: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP](http://metropolefluvial.fau.usp.br/index.php)
<http://metropolefluvial.fau.usp.br/index.php> Acessado em 06 de setembro de 2017.