

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TREM DE ALTA VELOCIDADE RJ-SP: ESTUDO DE
CASO SOBRE SUA NÃO IMPLEMENTAÇÃO
DURANTE OS GOVERNOS LULA E DILMA**

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

MÁRIO CESAR ROSA DE AZEREDO
Rio de Janeiro — 2014

Azeredo, Mário Cesar Rosa de

Trem de alta velocidade RJ-SP: estudo de caso sobre sua não implementação durante os governos Lula e Dilma. – 2014.

75 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientadora: Deborah Moraes Zouain.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Concessões administrativas. 4. Transportes. I. Zouain, Deborah Moraes. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351



MARIO CESAR ROSA DE AZEREDO

**TREM DA ALTA VELOCIDADE RJ-SP: ESTUDO DE CASO SOBRE A SUA
NÃO IMPLEMENTAÇÃO DURANTE OS GOVERNOS LULA E DILMA.**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em
Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 22/12/2014

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Deborah Moraes Zouain
Orientador (a)

Fátima Bayma de Oliveira

Valderéz Ferreira Fraga

Mário Cesar Rosa de Azeredo

TREM DE ALTA VELOCIDADE RJ-SP: ESTUDO DE CASO SOBRE SUA NÃO IMPLEMENTAÇÃO
DURANTE OS GOVERNOS LULA E DILMA.

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Deborah Moraes Zouain

Rio de Janeiro

2014

Dedico este trabalho

A minha família, em especial, minha mãe Nanci pelo exemplo e inspiração.

A meu pai Araquem pelo amor e carinho.

A minha tia Neli pelos conselhos e incentivos

A Eloah minha amiga de vida pelo apoio e companheirismo em momentos difíceis.

Agradecimentos

Inicialmente, agradeço a DEUS por estar sempre comigo, pelas oportunidades que me tem concedido;

A São Jorge pela força para enfrentar tantas provas impostas pela vida e a proteção em toda a minha existência;

A minha orientadora Deborah Moraes Zoauin pelo estímulo, serenidade e pela dedicação à pesquisa, que foram fundamentais para realização deste trabalho.

Aos professores da EBAPE/FGV, em especial, ao professor Alexandre Faria, pelas aulas explosivas e por fazer pensar diferente do convencional.

A Eni Torres pelo apoio e revisão de vários pontos do trabalho. A todos os amigos da Finep, em especial, aos amigos do DMET e DPIN e aos também colegas de EBAPE, Maria Paula, Miguel Andrade, Carla Azevedo, Márcia Carvalho, Artur Valle e Marcos Barcellos que tanto me ajudaram a realizar este trabalho e que foram incentivadores para que eu chegasse ao final.

Agradeço aos colegas do BNDES, EPL e FINEP pelo apoio técnico, pelos dados necessários à parte qualitativa do trabalho e pela disponibilidade em realizar entrevistas e conversações fundamentais para esse estudo.

Aos amigos do Renascença Clube; Felipe Arruda, Eduardo Pedro, Jorge Ferraz e José Evangelista que sempre estiveram ao meu lado nesta trajetória, pelos incentivos e compreensão para a conclusão do trabalho.

“Também não são novas as soluções para o problema da mobilidade urbana. Elas existem há tanto tempo e em tal número que algumas redigidas em máquina de escrever e cópias em carbono empoeiram e abarrotam os arquivos de ministérios e câmaras de vereadores. (Paulo Totti, Jornalista)”

RESUMO

Esta dissertação aborda a Administração Pública Federal no contexto de um dos maiores projetos de infraestrutura já previstos no país, intitulado de Trem de Alta Velocidade RJ - Campinas (TAV Brasil), também conhecido como Trem Bala. O trabalho não está direcionado a questões técnicas do projeto, relatando apenas detalhes que possam contribuir para um melhor entendimento do grande avanço de tecnologia que o envolve. O foco encontra-se nas ações promovidas pelos diversos atores políticos envolvidos no empreendimento, bem como no contexto que inviabilizou o sucesso da sua concessão pública, durante os dois mandatos do Presidente Lula e o primeiro da Presidente Dilma. O tema contemporâneo exigiu, da concepção deste estudo de caso, uma extensa pesquisa documental, realizada via matérias disponíveis na internet, reportagens dos principais veículos da imprensa, artigos e textos publicados por especialistas bem como teses. Entrevistas com pessoas que participaram em algum momento, do ciclo dessa política pública, enriqueceram os dados, visando à descrição de ações e da estrutura concebida para o projeto pelo Governo Federal. Os resultados e considerações finais giram em torno da complexidade do projeto e do fracasso dos leilões do TAV, no período de 2010 a 2014, sugerindo pesquisas futuras à retomada do projeto Trem Bala.

Palavras-chave: administração pública, atores políticos, política pública, concessão, transporte público.

ABSTRACT

This work refers to one of the greatest infrastructure projects planned by the Federal Public Administration entitled *Trem de Alta Velocidade RJ-Campinas* (TAV Brasil) [High Speed Rail Rio de Janeiro – Campinas], also known as bullet train. The intent of this research is not to explore the technical issues of the project but the description of some details contributes for a better understanding of the evolved technology. The focus of this work is found under the actions promoted by diverse political actors in such enterprise as well as the context which made the public grant not possible along the two mandates of President Lula and the first one of President Dilma Rousseff. This contemporary matter required a huge documentary investigation performed by available material on the internet, news report of the most important press vehicles in the country, essays and articles published by experts. Some people involved in this policy process were interviewed. These inputs enriched the data explaining the conceived actions and structure of the project by the federal government. The results and final considerations target the complexity of the project and the TAV auctions failure from 2010 to 2014, suggesting further researches concerning the retaking of the bullet train project.

Keywords: public administration, political actors, public politic, concession, public transport.

SUMÁRIO

CAPÍTULO I — INTRODUÇÃO	
1.1 Introdução.....	10
1.2 Tema de pesquisa	11
1.3 Objetivos	14
1.3.1 Objetivo geral	14
1.3.2 Objetivos específicos.....	14
1.4 Justificativa.....	14
CAPÍTULO 2 — REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 Políticas públicas	16
2.2 Gestão pública em projetos de infraestrutura	18
2.3 Concessões de serviço público	20
2.4 <i>Project Finance</i>	22
CAPÍTULO 3 — METODOLOGIA.....	24
3.1 Conceito	24
3.2 Tipo de pesquisa.....	24
3.3 O estudo de caso.....	25
3.4 Coleta e interpretação de dados	26
3.5 Limitações da pesquisa.....	27
CAPÍTULO 4 — TAV BRASIL.....	27
4.1 Origem e conceito	27
4.2 Histórico TAV Brasil	29
4.3 Características	38
CAPÍTULO 5 — EDITAL.....	41
5.1 Transferência de tecnologia.....	41
5.2 Modelo de financiamento	42
CAPÍTULO 6 — GOVERNO FEDERAL.....	43
6.1 Ações órgãos atuantes no TAV	43
6.2 Contexto político	62

6.3 Entrevistas	66
6.4 Ações PAC 2	69
CAPÍTULO 7 — CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
CAPÍTULO 8 — REFERÊNCIAS.....	72

Capítulo I — Introdução

1.1 Introdução

As questões referentes ao transporte público no Brasil sempre me causaram curiosidade, pois surgia a dúvida de como um tema tão intimamente ligado ao dia a dia da população conseguiu ter durante décadas um tratamento secundário dos governos.

Entendo que o Transporte público de massa é um serviço público que afeta diretamente a população, independente do nível social do usuário, a partir da minha experiência no Brasil talvez somente a segurança pública tenha essa mesma intensidade, pois o cidadão pode ter recursos para custear uma boa educação, saúde e moradia sem depender diretamente dos serviços públicos, tão deficientes nessas áreas, no entanto tendo um transporte público deficiente (veículos sucateados ou um sistema público com modais pouco interligados e que atendem uma pequena parcela da população) mesmo que tal cidadão possua os recursos para adquirir um veículo particular, ainda assim ele terá de lidar com ruas congestionadas.

Dentro dessa linha, o final do século trouxe um quadro preocupante. As dificuldades nos deslocamentos de pessoas e de mercadorias, aliadas aos acidentes de trânsito e à poluição atmosférica, agravaram-se, à medida em que a urbanização e a economia cresceram, atualmente 84% das pessoas no Brasil residem em áreas urbanas.

Atualmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o crescimento das cidades e suas implicações é um assunto muito estudado, pois algumas cidades que antes eram médias se tornaram grandes cidades e outras que eram grandes se tornaram metrópoles, com isso aumentando as conurbações. Nesse sentido temos uma tendência de nas próximas décadas nascer uma megalópole unindo as zonas urbanas do Rio de Janeiro e São Paulo, por tudo isso o TAV emergiu com uma possibilidade de criar melhores condições de mobilidade para as populações da região, no entanto o debate foi passado para a sociedade como se para o TAV existir outros transportes tradicionais como trens, metrô, etc teriam seus investimentos ceifados.

Durante os estudos prévios constatei que não deve existir este "dilema" entre investir no "trem bala" ou nos metrô, trens metropolitanos, etc, já que o governo federal liberou no "PAC 2" verbas específicas para a construção de metrô nas principais capitais brasileiras, ou seja, são duas questões que não devem se misturar pois têm finalidades diversas, dessa forma a solução não pode ser excludente pois são problemas diferentes.

O tratamento que a mídia dá ao assunto incorpora o viés político, diante do exposto constato tratar-se de um tema altamente complexo, mas que, no entanto possibilita conhecer alguns aspectos do funcionamento da administração pública nacional.

1.2 Tema de pesquisa

O tema transporte público de massa é um assunto em evidência nos últimos anos, pois, especialmente nos grandes centros, se vive a chamada “imobilidade urbana”, que tem como uma das causas os baixos investimentos durante as últimas décadas em projetos de mobilidade. Neste trabalho, foca-se, especificamente, um dos tipos de transporte de massa sobre trilhos.

Os investimentos governamentais no setor ferroviário, para o período de 1950-2004, variaram anualmente, até meados da década de 1990, de meio a quase três bilhões de reais¹ (o maior valor é referente ao ano de 1975). Após esse período, decaíram a valores inferiores ao patamar do início da década de 1950. Os investimentos públicos no setor rodoviário, também para o mesmo período, apresentaram valores uniformes até o final da década de 1990, sempre variando entre meio e três bilhões de reais; porém, especificamente em dois anos, a partir de 2000, houve grandes picos que superaram 16 e oito bilhões de reais, voltando em seguida aos patamares de investimento da década de 1970 (SILVA, Francisco Gildemir F. *et al.*, 2013).

Com isso, desmitifica-se o entendimento comum do grande aporte de investimentos públicos em rodovias, especificamente nas décadas de 1950 e 1960; quanto ao aporte em ferrovias, que, pelos dados acima, não foi observado, há uma equivalência de investimentos; no entanto, como o custo de construção de cada quilômetro de rodovia é menor que o de ferrovia, pode-se inferir que o modo rodoviário foi mais favorecido (SILVA, Francisco Gildemir F. *et al.*, 2013).

A retomada dos investimentos em ferrovias só se deu no 2.º governo Lula com a criação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o qual se consolidou realmente a partir de janeiro de 2011, com a edição da Lei Federal

¹ A evolução desses valores tem como referência o **real** de 1995.

n.º 12.379 cujo objetivo era melhorar e modernizar o planejamento dos investimentos federais no setor de transporte. Com isso, nesse período, já no PAC 2, foi criado pelo governo federal o PAC Ferroviário em que se priorizava a retomada dos investimentos em ferrovias no País. Vale lembrar que o objetivo era ampliar a rede logística com a construção de uma malha ferroviária com bitola larga e interligando a rede com outros modais, como rodovias e hidrovias, possibilitando um transporte mais rápido e seguro de pessoas, bens e cargas diversas no País.

Nas diretrizes do PAC ferroviário, existiam, ainda, estudos de viabilidade de Trens de Alta Velocidade:

- São Paulo (SP)-Curitiba (PR).
- Campinas (SP)-Triângulo Mineiro.
- Campinas (SP)-Belo Horizonte (MG).

O TAV (RJ-SP) vem nessa linha, inserido num movimento maior de expansão de investimentos do setor público brasileiro em projetos de grande porte, sobretudo nos setores de infraestrutura, ocorrido no período do primeiro governo Dilma, após atingir níveis baixos nos primeiros anos do século XXI.

Nesse contexto, existem peças fundamentais para o planejamento e a execução de projetos de infraestrutura de grande complexidade, questões como o aporte de recursos tanto públicos como privados que representam um desafio para a estruturação financeira, tendo em vista que os recursos envolvidos são vultosos. Assim como ocorrem em diversos países em desenvolvimento, a participação da iniciativa privada no empreendimento é limitada, e os aportes públicos, essenciais para a viabilização.

A Concessão de Serviço Público foi o modelo idealizado para o TAV: o empreendimento será uma concessão à iniciativa privada, mas a concessionária será uma empresa de capital misto com acesso a recursos públicos, por meio de uma inovadora modelagem financeira — o *Project Finance*.

Parcerias com a iniciativa privada são desejáveis, uma vez que podem trazer maior eficiência para o projeto. Porém os projetos de transportes são de longa maturação e trazem riscos elevados (como os de construção, ambientais e políticos). Assim, mesmo quando chamado a fazer parte de parcerias, o capital privado por vezes julga o investimento de grande risco.

O TAV, desde o início, pode ser definido como um projeto grandioso, em que houve uma montagem de toda uma estrutura administrativa para sua realização. Dessa forma, é importante contextualizar as condições políticas do período e os diversos atores nele interessados que poderiam ter influência na administração pública ou no governo. A prestação desse serviço foi, na época do lançamento, considerada pelo governo federal de interesse público para ampliação da capacidade do sistema de transporte nacional, por contribuir para a aceleração do desenvolvimento da infraestrutura do País.

Os debates acerca do TAV Brasil são ricos e bem fundamentados, tanto pelos que argumentam contrariamente ao projeto, como pelos que pregam a favor. Entre os críticos, os principais argumentos baseiam-se em que o projeto é extremamente caro, com uma tecnologia complexa e não prioritário para a sociedade. Por outro lado, aqueles que são favoráveis sustentam que, com o TAV, haverá vários benefícios socioeconômicos (racionalização dos investimentos no sistema de transportes da região, redução de acidentes e de congestionamentos em outros modos de transporte, redução de poluição e geração de empregos e renda) que, não só justificam a sua implantação, como também uma participação efetiva e direta do governo federal no projeto.

Toda a grandiosidade do TAV gera uma complexa engenharia financeira e uma grande necessidade de aporte de recursos, contudo são relevantes as expectativas de mudanças sociais e econômicas no território onde será implantado. Dessa forma, é importante analisar o(s) porquê(s) dos constantes fracassos dos leilões do TAV nos últimos anos e, conforme análise dos dados coletados, observar quais os fatores mais citados para a não implementação.

Ao basear-se nesse contexto, apresenta-se a seguinte questão:

"Quais os problemas, no processo de implementação do TAV Brasil, que influenciaram nos fracassos dos leilões durante o período de 2010 a 2014?"

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo geral

Identificar o contexto político da época e as principais ações da Administração Pública Federal para o projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV) RJ-SP que podem ter tido impacto nos constantes fracassos em leilões, durante o período de 2010 a 2014.

1.3.2 Objetivos específicos

- Relatar os motivos informados pelos gestores públicos e pela mídia para os seguidos fracassos em leilões do TAV Brasil.
- Compreender a estrutura da máquina pública concebida para a criação e o acompanhamento do TAV Brasil, sem focar nos detalhes técnicos.
- Identificar os atores (*stakeholders*) influentes e suas ações, no período da não implementação do TAV Brasil.

1.4 Justificativa

De acordo com Schroeder (2010), o Brasil ainda apresenta uma distribuição modal, no transporte de carga, excessivamente centrada na rodovia, decorrente de um processo que se estendeu por várias décadas em que predominou o crescimento rápido e desproporcional do segmento rodoviário relativamente ao conjunto das demais modalidades. Nesse sentido, o Brasil é um país extremamente rodoviário o que deixa a evolução de outros setores bem abaixo da dos países desenvolvidos. Se comparado a países europeus, há um grande descompasso entre os setores, o que aumenta, em muito, os custos de produção e logística.

Aponta-se a deficiência no planejamento da infraestrutura de transporte, no Relatório de 2011 do Tribunal de Contas da União, como um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento do País. Segundo a citada instituição, o

planejamento de investimentos em infraestrutura de transporte é de grande importância para que se tenha um sistema logístico eficiente e dinâmico. Pela complexidade das obras e pelo volume de recursos demandados, é preciso que os gargalos logísticos sejam previstos com antecedência de anos para que possam ser concluídos antes de se tornarem entraves ao desenvolvimento econômico.

O diretor de Planejamento e Avaliação da Política de Transporte do Ministério dos Transportes, Francisco Luiz Batista Costa, reconhecendo as dificuldades, disse à Agência CNT de Notícias, em setembro de 2013: “Estamos pagando o preço de décadas sem investimento. Quando conseguimos equacionar a questão financeira, nos deparamos com a falta de capacidade de execução”²

O Brasil é imenso, não somente em tamanho, mas por abrigar realidades e condições de vida diferentes, muitas vezes num mesmo local: Dessa forma, uma política pública que venha qualificar a infraestrutura de transportes — tema tão em sintonia com os desejos da sociedade atual — produz externalidades, como o aumento do crescimento econômico (SILVA, Francisco Gildemir F. *et al.* *apud* MORAIS E ARAGÃO, 2007).

Com a edição do PAC 2, em 2011, houve grande necessidade de financiamentos para os projetos de infraestrutura. Em 2013, atingiram vinte bilhões de reais em recursos de longo prazo; em termos de volume, transporte e logística representaram 53,3% do total, segundo a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (Anbima).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é a principal fonte de recursos dos projetos em infraestrutura — responsável por mais de 76% do volume em 2013, conforme reportagem do jornal *Valor Econômico* em agosto de 2014 —; no entanto, mesmo sob a responsabilidade do BNDES na estruturação financeira do TAV, até o final de 2014, não se obteve sucesso no prosseguimento do processo de concessão.

² Disponível em: http://www.cnt.org.br/Paginas/Agencia_Noticia.aspx?n=9084. Acesso em: 13 dez. 2014.

Diante do exposto, justifica-se a análise do trabalho em tela por favorecer a um melhor entendimento do porquê de um empreendimento importante para a integração das duas maiores capitais brasileiras não conseguir, até o momento, voltar a estar presente na agenda política do governo, entendendo-se, conforme o artigo de Reis (2011), que a montagem dessa agenda é um processo sociológico por meio do qual o Estado reage a uma matéria de interesse, espontaneamente ou por pressão da sociedade, do mercado ou de outros setores ou níveis do próprio Estado.

Capítulo 2 — Referencial teórico

2.1 Políticas públicas

Todo e qualquer processo político começa quando um ou mais atores da sociedade identificam uma necessidade ou um problema, ou sentem que as ações do governo afetam negativamente algum segmento da sociedade. Esses atores procuram mobilizar apoio para convencer os decisores políticos a agir no sentido de alterar o status quo em seu favor. A fase de decisão política é de grande importância por duas principais razões: determina quem influencia ou controla o processo de decisão política; e determina como as partes interessadas influenciam na agenda política. Este processo preliminar de instituir ou alterar a política é normalmente designado por "política de definição de agenda" (BRYNARD, 2000 apud CARVALHO, Soares e Barbosa, 2010, p. 4).

O TAV integra a política pública (PP) do governo federal. Assim, é importante traçar um relato do contexto em que ela se criou com foco na atuação dos atores envolvidos e buscar estudos sobre como é feito o ciclo de políticas públicas para um melhor entendimento sobre o tema. Atualmente, necessita-se ter uma visão estratégica dos problemas de implementação da PP a fim de se levar em conta questões críticas, como a viabilidade da aplicação de determinadas políticas públicas em certos contextos e os problemas de coordenação entre diversos órgãos do governo.

A princípio, é necessário compreender que existe uma diferenciação entre política e políticas públicas, pois a política desempenha um papel no processo

decisório em que se possibilita a formulação de uma política pública cujo processo político atinge uma importante dimensão: a agenda governamental.

Ressalte-se que a agenda governamental se liga aos objetivos e sofre influência dos agentes de conflito da política pública. Dessa forma, trata-se da esfera política como tarefa assumida pelo Estado Moderno, com destaque para o papel de mediador e redutor de conflitos. A política, nesse sentido, é campo de embates entre os interesses econômicos inerentes ao processo produtivo e as demandas apresentadas pelos cidadãos (SOUZA, L. *apud* FARIAS, 1997, p. 15).

A política pública surge, pois, como uma forma de equacionar problemas econômicos e sociais de maneira a promover o desenvolvimento do País. O estudo das políticas públicas, ainda que recente, surgiu nos Estados Unidos como uma área de conhecimento acadêmico, com ênfase nas ações de governo, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Já na Europa, os estudos e as pesquisas se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção do governo (CARVALHO, Soares e BARBOSA, 2010).

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque, em quaisquer teorias de políticas públicas, é preciso, também, explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

[...] políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando as mesmas são postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas aos sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

Em estudos mais atuais sobre políticas públicas, debate-se a questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas.

[...] vários fatores intervenientes nas políticas públicas mostram que entre a formulação e a implementação podem ocorrer fissuras, alterações e interpolações que não estavam previstas no momento da definição de agendas. O processo legislativo, as reuniões técnicas, a fase orçamentária, os jogos de interesse, a cobertura midiática, as pressões de grupos de interesse, os mecanismos legítimos e não legítimos de veto, todas essas e outras questões, além dos domínios do governo,

criam atritos, tantos são os fatores influenciadores que a implementação não pode ser dissociada do processo de planejamento da política pública (SOUZA, 2012).

Como o foco deste estudo de caso está nos problemas de implementação de uma política pública, necessário é entender, na visão clássica da ação governamental, que a implementação integra uma das fases do *policy cycle* — montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. A implementação corresponde, portanto, à execução de atividades que permitam que ações sejam executadas com vistas à obtenção de metas definidas previamente no processo de formulação das políticas. Essa visão não considera o *policy cycle* como um processo, ou seja, segundo ela se trata de um jogo de uma só rodada, sem possibilidade de retroalimentação entre as fases (visão *top down*).

No entanto, novos conceitos em torno da questão da implementação, enfatizam-se fatores, como aprendizagem, evolução, adaptação. Além disso, a implementação como decisão política, segundo uma visão mais moderna, diz que um projeto de políticas públicas orienta constantemente novas políticas e, nesse sentido, incorporam-se elementos, como a viabilidade política de políticas públicas e os problemas de coordenação interorganizacional.

Reis (2011) adverte que a implementação de política pública é o estágio do ciclo político em que a proposta votada pelos tomadores de decisão passa a ser executada pela burocracia (modelo *top-down*) ou em que o núcleo político do Estado legitima as propostas de intervenção dos gestores (modelo *bottom-up*) ou, de forma mais objetiva, conforme Secchi (2010), é a fase em que a administração pública se reveste de função precípua: a de transformar intenções políticas em ações concretas.

2.2 Gestão pública em projetos de infraestrutura

A gestão pública contemporânea caracteriza-se por um universo institucional em rápido movimento e de crescente complexidade (MARTINS, 2003).

A OCDE — Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento — aponta alguns fatores que têm contribuído para esse quadro, conforme descrito por Martins (2003). Entre eles, focam-se dois neste estudo de caso:

- a orientação de curto prazo do processo decisório, em razão da curta duração dos ciclos eleitorais (quatro a cinco anos). Os políticos focalizam os interesses de curto prazo, quando a análise e os compromissos devem ser de longo prazo;
- os problemas de implementação num contexto de fragmentação institucional, resultantes dos efeitos colaterais da descentralização.

Cada vez mais, setores e políticas específicas enfrentam o desafio concreto de administrar a complexidade e a interconectividade [...] A participação de uma ampla gama de atores sociais de diferentes jurisdições no processo de formulação de políticas e as pressões da sociedade civil e da mídia, representando interesses em competição e conflito, trazem a implicação de que o governo tem que atender demandas múltiplas e deve considerar metas e medidas incoerentes, até mesmo conflitantes. A formulação de políticas e os processos envolvidos estão se tornando cada vez mais complexos e a falta de coerência tem um custo (MARTINS, 2003, p.2).

Na gestão de projetos de infraestrutura, observam-se algumas características próprias que causam diferenças dos projetos de investimento tradicionais, como o grande volume de investimentos exigido, o longo prazo de maturação e o fato de cobrirem serviços considerados essenciais para a sociedade. Tais características fazem com que esses projetos sejam fortemente afetados por considerações políticas e regulatórias, que aumentam significativamente o risco do investimento para a iniciativa privada. Em função disso, no investimento privado, é necessário um ajuste ao risco (SARAIVA, 2008).

O aumento de projetos de infraestrutura, nos últimos anos, fez com que a administração pública tivesse de lidar com uma série de questões de contingência estrutural da gestão pública nacional (recursos humanos, legislação, corrupção etc.) e dos vários *stakeholders* que têm influência nas decisões em um modelo democrático de governo. Dessa forma, o contexto de abordagem sobre gestão pública, neste estudo, foca-se nos modelos formatados de parcerias para grandes investimentos públicos e nas ingerências

políticas que influenciam as decisões para projetos de políticas públicas, especificamente os grandes projetos de infraestrutura.

2.3 Concessões de serviço público

Atualmente, há uma extensa literatura sobre concessão de serviço público que traz abordagens diversas sobre o tema. Assim, em virtude da abrangência da discussão e do foco do trabalho em análise, uma parte destina-se a abordar, de forma complementar, o modelo de concessão pública para o TAV, em que se observam alguns aspectos processuais desse acordo na forma de contrato.

Segundo o *Dicionário Aurélio*, o termo “conceder” significa “fazer concessão de, consentir, permitir, outorgar”. Nesse caso, verifica-se que há a aquiescência de alguém para o uso de outrem. Na concessão de serviço público, o raciocínio é no mesmo sentido, pois existe alguém que detém a titularidade: o Poder Público que, por meio de um contrato, cede ou simplesmente autoriza o uso privativo de bem público por particular, ou o desempenho de serviços públicos delegáveis (pois há serviços públicos indelegáveis), a particulares ou outras entidades públicas.

Para implantarem-se as políticas públicas, é normal que se recorra à administração pública para as questões administrativas; no entanto, quando são necessárias obras de engenharia civil ou planejamentos de alta complexidade (ex. TAV), dificilmente o Estado assume a tarefa sozinho, pois costuma agir por meio de parcerias, e a concessão é uma dessas formas (REIS, 2011).

Segundo Marçal Justen Filho (2003), a concessão serve de instrumento de implementação em certas políticas públicas. Não é somente uma manifestação da atividade administrativa do Estado, em forma de contrato; muito mais do que isso, é uma alternativa legal para uma melhor operacionalização da administração pública.

Os normativos legais, em nível federal, que deram início ao processo de concessão de serviço público no Brasil foram a Constituição Federal (CF) de 1988, por meio do art. 175, e a Lei Federal n.º 8.987/95 que dispõe sobre o regime de concessão e a permissão da prestação de serviços públicos,

prevista no citado art. 175 da CF/88. Adicionalmente, vale citar a Lei Federal n.º 9.074/95 que estabelece normas para outorgas e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Tais leis têm âmbito nacional, pois suas normas gerais aplicam-se a estados, municípios e ao Distrito Federal, nos termos do que dispõe o art. 22, XXVII da CF/88.

Pelo art. 175 da CF/88, incumbe-se ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou por regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação, a prestação de serviços públicos. A Lei Federal n.º 8.987/95 é um normativo que regula, de forma geral, os institutos de concessão e permissão de serviço público; dessa forma, no presente estudo, apresentam-se, abaixo, os arts. 28 e 28-A do normativo que disciplina mais especificamente a possibilidade de direitos emergentes da concessão serem oferecidos em garantia para contratos de financiamento de longo prazo, o que viabiliza as operações de *Project Finance* (DINORÁ, 2007).

Art. 28. Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.

Art. 28-A. Para garantir contratos de mútuo de longo prazo, destinados a investimentos relacionados com contratos de concessão, em qualquer de suas modalidades, as concessionárias poderão ceder ao mutuante, em caráter fiduciário, parcela de seus créditos operacionais futuros, observadas as seguintes condições [...] (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005).

O grande jurista Bandeira de Mello, (2011, p. 709-710) esclarece:

A concessão de serviço público é o contrato administrativo pelo qual o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público, para que o execute em nome próprio, por sua conta e risco, remunerando-se pela própria exploração do serviço, via de regra mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

É importante ressaltar que não se admite a concessão a pessoas físicas. Ou seja, trata-se de uma relação administrativa entre o poder concedente e o concessionário para a gestão de um específico serviço público, feita por prazo determinado, em que tal serviço é exercido pelo concessionário, em seu próprio nome, cabendo-lhe, portanto, os riscos. Assim, pela administração pública, delega-se ao concessionário não os poderes públicos, mas o exercício

de determinados poderes, e o concessionário, em vez de receber do Estado, acolhe as tarifas do usuário do serviço público concedido. O concessionário, geralmente, é uma empresa ou consórcio privado, mas nada impede que seja entidade ou empresa pública (NETTO, E. A., 1995).

2.4 Project Finance

Pode-se resumir o *Project Finance* como um tipo de financiamento utilizado para implementação de projetos de grande porte, por pessoa jurídica ou unidade econômica, com fins específicos, em que os financiadores baseiam seus empréstimos na capacidade futura do fluxo de caixa do empreendimento e, dessa forma, permite-se uma melhor gestão do investimento e, conseqüentemente, mais crescimento econômico. Project Finance pode ser traduzido, em português, como financiamento de projetos; no entanto, no Brasil, ele é conhecido somente por sua nomenclatura inglesa.

Nos maiores empreendimentos do mundo, na atualidade, utiliza-se a estrutura financeira do *Project Finance*. Como exemplo, citam-se dois projetos de infraestrutura, como o Eurotúnel que liga a França à Inglaterra sob o Canal da Mancha e o Westcoast Energy Inc., um projeto de transporte (pipeline) de gás natural no Canadá (BONOMI e MALVESSI, 2008).

No Brasil, somente após a metade da década de 1990, é que se inicia o processo de valer-se do *Project Finance* para financiamento de grandes projetos de infraestrutura, pois, com o início do processo de privatização e, conseqüente redução do papel do Estado e sua abertura para iniciativas privadas, setores de infraestrutura que haviam sido concedidos à exploração pela iniciativa privada passaram a necessitar de novas fontes para seus investimentos (BORGES e FARIA, 2002). Até então, a atuação no setor de infraestrutura do Brasil, estava limitada aos entes públicos, tais como à União, ao Distrito Federal, aos estados e municípios, e às empresas públicas.

Conforme definição de John Finnerty (*apud* BORGES e FARIA, 2002, p. 244), *Project Finance* é

a captação de recursos para financiar um projeto de investimentos de capital economicamente separável, no qual os provedores de recursos veem o fluxo de caixa vindo do

projeto como fonte primária de recursos para atender ao serviço de seus empréstimos e fornecer o retorno sobre seu capital investido no projeto.

Abaixo, as principais características necessárias para um *Project Finance*, segundo Borges e Faria (2002):

1. Existência do projeto como um investimento econômico separado, preferencialmente segregado em Sociedade de Propósito Específico (SPE).
2. Porte elevado de investimento.
3. Bom nível de previsibilidade sobre o fluxo de caixa e a taxa de retorno.
4. Segregação e alocação de riscos necessariamente entre múltiplos participantes.
5. Possibilidade de os credores/interessados poderem tomar medidas efetivas para trazerem a si a execução ou operação do projeto em caso de necessidade.

O sucesso atual do *Project Finance* baseia-se muito na possibilidade clara e precisa que tem seu poder de compartimentação do risco do projeto. Dessa forma, citam Bonomi e Malvessi (2008, p. 3):

[...] o investidor não é obrigado a aceitar o risco de todo o empreendimento e pode participar somente da parte que ele conhece [...] fatores que lhe dão conforto, ao contrário do que aconteceria se ele fosse sócio de todo o empreendimento, em que assumiria riscos que, em alguns casos, nem imaginava existir.

O traço fundamental na definição e distinção do *Project Finance* das demais modalidades de financiamento, em especial do *Corporate Finance*, é a concessão de crédito a uma entidade jurídica independente, as SPEs (Sociedades de Propósitos Específicos). Dessa forma, a estrutura do financiamento está alicerçada na capacidade financeira do projeto a cargo da SPE, e a decisão dos credores será baseada na perspectiva de o projeto remunerar o capital investido com o próprio fluxo de caixa, ou seja, sem solidariedade dos acionistas (ARAÚJO, 2006).

Quanto às questões de garantias contratuais, é esclarecedora a explicação de Borges e Faria quando diz que "apesar de a estrutura de project finance

privilegiar as garantias de performance (fluxo de caixa), as garantias usuais, como carta de fiança, ativos, hipoteca, aval dos acionistas, etc., também podem ser acionadas como suporte financeiro.” (2002, p. 259) Para concluir, volto a citar Bonomi e Malvessi, pois eles afirmam que o Project Finance não é apenas uma evolução no modo de financiar empreendimentos e, sim, um instrumento novo do capitalismo, onde o capital pode escolher com muita precisão a parcela de risco e o respectivo retorno que é desejado no projeto.

Capítulo 3 — Metodologia

3.1 Conceito

Como o próprio nome indica, metodologia é o estudo dos métodos. Marconi e Lakatos (2010, p. 65) esclarecem:

[...] método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo — conhecimentos válidos e verdadeiros — traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.

Para melhor resumir, há a breve definição de Vergara (2013, p.12) que elucida bem o foco da questão, ou seja, método é “um caminho, uma forma, uma lógica de pensamento”.

Contextualizando para este trabalho, o método servirá de caminho para um estudo mais aprofundado sobre as questões relativas à não implementação do TAV.

3.2 Tipo de Pesquisa

A escolha da abordagem da pesquisa — tipo, método, formato, coleta de dados — deve ter ligação com os objetivos centrais e, principalmente, com a natureza do problema em estudo. Dessa forma, é uma questão de adequação aos requisitos e às condições da pesquisa.

De acordo com o proposto por Cervo e Bebian (2003), neste trabalho, adota-se uma pesquisa descritiva, para buscar conhecer as diversas situações e relações que ocorrem tanto na vida sociopolítica e econômica como nos

demais aspectos do comportamento humano e de grupos. Além disso, empregam-se técnicas padronizadas de coleta de dados (questionários e pesquisas documentais) com ênfase nos tratamentos quantitativos.

Vergara (2013, p. 45) ressalta que a pesquisa descritiva “não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”.

Ao seguir os conceitos de Cervo e Bebian (2003), neste trabalho, apresenta-se um viés exploratório já que não serão elaboradas hipóteses a serem testadas e, nos estudos, objetiva-se a familiaridade com a situação, buscando-se mais informações sobre determinado tema.

Dessa forma, classifica-se a pesquisa como um estudo descritivo exploratório.

3.3 O estudo de caso

Na elaboração deste trabalho, utiliza-se o método de estudo de caso qualitativo. Para tanto, importa valer-se de Godoy (2010) que, em seu livro, assevera que o estudo de caso qualitativo visa a aprofundar uma unidade de análise claramente especificada e destaca, como principais características, os aspectos particularista, descritivo, heurístico e indutivo. Yin (2001, p. 32) adverte:

Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Por meio do estudo de caso, possibilitam-se, portanto, a investigação e a organização de informações relacionadas com uma questão específica da administração pública ou com um problema referente a políticas públicas, unindo dados empíricos a fatores contextuais que afetam a relevância e o impacto das informações. Assim, aumenta-se a compreensão sobre as circunstâncias nas quais as decisões são tomadas (GRAHAM, 2010).

Optou-se pelo método de estudo de caso por ser o mais adequado para o trabalho em tela, uma vez que é a estratégia preferida quando se tem pouco controle sobre os eventos; além disso, o TAV trata-se de uma política pública

contemporânea e, dessa forma, todo o desenvolvimento deve ser estudado no contexto do período e, de preferência, conter relatos de pessoas que participaram de alguma forma do processo.

3.4 Coleta e interpretação de dados

A pesquisa qualitativa é multimetódica por excelência, pois se utiliza de várias fontes de informação (GODOY, 2010, p. 133). O estudo de caso na pesquisa qualitativa é versátil em relação às fontes de informação. Para Yin (2001, p. 105), a coleta de dados pode ser feita com base em seis fontes — documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos — que podem ser combinadas entre si de diversas formas. Ressalte-se que o acesso à documentação interna das organizações normalmente é dificultado pela administração, o que não ocorre com os registros públicos que são de fácil acesso.

Quanto à análise dos dados coletados, a sensibilidade e a habilidade analítica do pesquisador são importantes, pois, assim, ele pode focar uma situação específica, mas também observar as várias dimensões ali envolvidas e mudar o direcionamento da pesquisa se mais produtivo for para o trabalho. Dessa forma, o estudo de caso transforma-se numa importante ferramenta em questões de natureza organizacional.

Neste estudo, utilizam-se, como fontes de informação, relatos na mídia de especialistas e gestores públicos, editais do projeto, teses e periódicos sobre o TAV, além de reportagens veiculadas pela imprensa, laudos e relatórios publicados na internet. Também se faz uso dos *sites* de empresas, grupos e instituições atuantes no projeto e de entrevistas presenciais ou via *e-mail*, com técnicos das organizações atinentes ao tema.

Enfatizam-se, ainda, dois tipos de fontes de informação: a pesquisa documental (documentos e registros em arquivos) e a entrevista semiestruturada. A pesquisa documental tem um caráter de maior amplitude, pois engloba documentos que não receberam um tratamento analítico. Segundo Godoy (2010, p. 135), a palavra “documentos” deve ser entendida de forma mais ampla, pois se refere a diversos tipos de materiais escritos (exs.:

matérias de jornais, periódicos, memorandos e outras correspondências internas e externas, documentos administrativos).

As entrevistas são semiestruturadas, com um roteiro de perguntas que tem como finalidade obter informações qualitativas da experiência do entrevistado com os objetivos do estudo. Quando não há consentimento dos entrevistados para a publicação de seus nomes, dá-se a devida confidencialidade a nomes e/ou a cargos, e as informações levantadas se somarão às realizadas na pesquisa documental. Como o autor é funcionário concursado da Finep, empresa pública do governo federal, vinculada ao MCTI, usa-se a rede de relacionamentos criada com outros órgãos públicos para colher dados com técnicos do governo federal que participaram de alguma forma do processo de implementação do TAV. Ressalte-se que o papel da Finep, no projeto, resume-se à formulação do modelo de transferência de Tecnologia para o TAV.

3.5 Limitações da pesquisa

Uma das maiores limitações deste estudo dá-se no âmbito das entrevistas pessoais com pessoas-chave que fizeram parte do processo. Minimiza-se tal situação pela possibilidade de encontrar, na pesquisa documental, entrevistas ou relatos das pessoas em *sites* dos veículos de comunicação de referência. Outro fator limitante é o lapso temporal, pois, atualmente, algumas pessoas não mais atuam diretamente com o tema do TAV e, na falta de arquivos, alguns detalhes muitas vezes importantes não fazem parte de seus relatos.

Vale lembrar que a não realização de observações diretas ou participantes como técnica de coleta de dados, para melhor entender a questão em análise, é um fato limitador, pois a Finep não teve uma atuação central no processo de implementação do TAV. Para minimizar a citada limitação, lança-se mão da rede de relacionamentos informais conquistadas na Finep e em outras empresas públicas, para conseguir alguma aproximação com pessoas que participaram do processo e tenham informes mais específicos relacionados com o estudo.

Capítulo 4 — TAV BRASIL

4.1 Origem e conceito

Após a Segunda Guerra Mundial, enfatizou-se a criação de ferrovias durante a reconstrução da Europa e do Japão, pois se mostravam mais adequadas, tendo em vista as condições locais, como a maior densidade populacional, a propagação da energia nuclear possibilitando maior fornecimento de energia elétrica para trens e as localidades com geografia montanhosa, especialmente o Japão. Por outro lado, nos Estados Unidos, construiu-se um grande sistema de rodovias interestaduais e aeroportos, influenciado pelo fortalecimento da indústria de petróleo.

Como se sabe, o conceito de alta velocidade varia de país para país e, também, do período analisado. No entanto a UIC — União Internacional de Ferrovias —, a maior organização mundial de ferrovias, com 196 associados dos cinco continentes (dados de 2011), recentemente categorizou os TAVs como aqueles que atingem, em novas linhas, velocidade igual ou acima de 250 km/h (REVISTA ANTT, 2009).

Segundo os *sítes* da EPL e do Ministério do Planejamento, o Japão foi o país pioneiro na utilização do trem de alta velocidade, tornando-se referência mundial no uso da tecnologia. O primeiro trem japonês circulou em 1964, entre as cidades de Tóquio e Osaka, ainda a tempo dos jogos olímpicos de Tóquio, com o nome “comboio bala” (“trem-bala” foi a tradução no Brasil), tal denominação foi dada ao projeto enquanto ainda estava na fase inicial de discussão, nos anos 1930. O nome consolidou-se, pois as locomotivas denominadas *Shinkansen*, nome da rede ferroviária de alta velocidade do Japão, têm aspecto muito parecido à figura arredondada da bala e o alcance de sua alta velocidade chegar a 210km/h na época.

Outro país com grande tradição em TAVs é a França, onde o processo de implantação iniciou-se em 1974, com o presidente Pompidou lançando o projeto de um TGV entre Paris e Lyon que foi concebido pela Alstom e explorado pela estatal francesa das ferrovias SNCF — Sociedade Nacional dos Caminhos de Ferro. O TGV foi colocado em funcionamento em 27 de setembro de 1981, alcançando a velocidade de 260km/h. Já em 1989, o TGV atingiu a velocidade comercial de 300km/h na nova linha Atlantique. No dia 3 de abril de 2007, um TGV, durante testes, bateu um novo recorde mundial de velocidade

sobre trilhos alcançando 574,8km/h, que é, até hoje, a maior velocidade atingida por um trem.

Segundo dados da revista eletrônica *TAVtrilhos*, a China, atualmente, é o país com a maior rede de TAVs do mundo, ao atingir mais de oito mil quilômetros no fim de 2010, número que deve dobrar até 2020. A ligação entre Pequim e Guangzhou foi inaugurada em 2012.

Entre os países onde operam trens de alta velocidade, com certa relevância em sua matriz de transportes, destacam-se Itália, Alemanha, Espanha, Reino Unido e Coreia do Sul.

4.2 Histórico TAV Brasil

O TAV Brasil é um projeto do governo federal que visa a realizar o transporte de passageiros, por meio de um sistema de trens de alta velocidade, entre as cidades do Rio de Janeiro e de Campinas com paradas em outros municípios sendo o principal deles São Paulo.

Conforme o *site* da EPL, as pesquisas iniciais para a implantação do TAV Brasil iniciaram-se em 1981, durante o chamado governo militar. A Empresa responsável pelo Planejamento de Transportes do governo federal era o GEIPOT — Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes —, que foi incumbido de realizar os primeiros estudos sobre a viabilidade da construção de um sistema ferroviário de alta velocidade para o transporte de passageiros no eixo Rio de Janeiro-São Paulo. O GEIPOT, vinculado ao Ministério dos Transportes, criado em outubro de 1965, foi extinto em fevereiro de 2002 (DECRETO N.º 4.135/2002).

A partir de 1996, com o Programa Nacional de Desestatização, concedeu-se a malha ferroviária nacional à iniciativa privada (RELATÓRIO ANUAL 2008 ANTT).

Conforme relatório do TCU, no Acórdão n.º 693/2007, formalmente, o projeto TAV teve início com a publicação da Portaria n.º 360, de 24 de julho de 2004, do Ministério dos Transportes, que constituiu o Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes do Ministério dos Transportes (MT), do Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Coordenado pela Valec, o GT teve a incumbência de avaliar o andamento dos estudos do projeto de ligação ferroviária por trem de alta velocidade entre as cidades de Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro. Inicialmente, o GT buscou conhecer tecnologias, projetos, características técnicas e econômicas dos trens de alta velocidade atualmente em operação para, após análise das alternativas possíveis, indicar o melhor projeto a ser apoiado.

Conforme o Relatório Final do Grupo de Trabalho (fls. 78/94), os projetos avaliados foram os seguintes:

I. TRANSCORR RSC, grupo de empresas, oito alemãs e oito brasileiras, desenvolvido sob a coordenação do GEIPOT com recursos do KfW — Kreditanstalt für Wiederaufbau (grupo bancário alemão) —, cujos estudos iniciaram-se em 1997 e terminaram em 1999.

II. ITALPLAN, desenvolvido pela empresa ITALPLAN ENGINEERING, ENVIRONMENT & TRANSPORTS S.R.L., com tecnologia italiana, apresentado ao GT, em setembro de 2004.

III. SIEMENS/ODEBRECHT/INTERGLOBAL, desenvolvido por esse consórcio de empresas, com tecnologia alemã, apresentado ao GT em outubro de 2004.

Em relação aos projetos avaliados, houve as seguintes observações do GT, divulgadas pela SPNT — Secretaria de Política Nacional de Transportes —, órgão específico singular da estrutura organizacional do Ministério dos Transportes:

I. Projeto TRANSCORR: necessidade de investimentos em infraestrutura pelo setor público para dar atratividade ao projeto em razão de a Taxa Interna de Retorno (TIR) ser da ordem de 7% ao ano.

II. Projeto ITALPLAN: responsabilidade integral do setor privado pelos investimentos requeridos (nove bilhões de dólares) e apenas apoio institucional do governo à implantação do projeto.

III. Projeto SIEMENS: responsabilidade de o setor privado investir 20% (US\$ 1,3 bilhão) do orçamento estimado, e o setor público aplicar a fundo perdido os 80% restantes (cinco bilhões de dólares).

O GT concluiu que o projeto de ligação ferroviária para o transporte de passageiros por trem de alta velocidade, entre as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, atende aos preceitos de importância, oportunidade: indicação de viabilidade e apoio governamental.

Na visão do GT, o Projeto ITALPLAN seria mais exequível, pois há mais indicações de viabilidade da implantação do projeto sem a necessidade de recursos públicos, o que seria desejável do ponto de vista do governo.

Assim, em atendimento ao instituído pela Portaria MT n.º 360, de 24 de junho de 2004, o GT recomendou ao ministro dos Transportes a realização de medidas institucionais necessárias à viabilização de uma ligação ferroviária para transporte de passageiros por trem de alta velocidade, entre as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, considerando como referência, para efeito do processo de licitação pública da concessão, a modelagem técnico-financeira concebida no projeto da ITALPLAN.

O TCU, em 25 de abril de 2007, aprovou, com ressalvas, todo esse procedimento para concessão do TAV (ACÓRDÃO N.º 693/2007). No entanto, decorridos mais de 18 meses desde a última comunicação oficial, o TCU não havia recebido qualquer documentação relativa ao segundo estágio da outorga e recomendou o arquivamento desses estudos, tendo em vista o lapso temporal e a desatualização dos valores e índices usados como base, conforme citado no Acórdão n.º 241/2009:

[...] uma vez que os valores e índices presentes não mais constituem pressupostos válidos para se aferir a viabilidade econômico-financeira do projeto nos termos (tarifas, prazos etc.) ali propostos.

Posteriormente, o governo federal incluiu, no Programa Nacional de Desestatização (PND) (DECRETO Nº 6.256/07), de 13 de novembro de 2007 e no Plano Nacional de Viação, Lei nº 11.722, de 17 de setembro de 2008, a Estrada de Ferro 222 (EF-222) destinada à implantação do trem de alta velocidade, ligando Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas. A partir de então, houve ações mais efetivas para a implantação do trem-bala, pois com o citado decreto o projeto deixou de ser da responsabilidade da Valec, e designou-se o Ministério dos Transportes como responsável pela execução e acompanhamento do processo de desestatização; o BDNES como responsável pela contratação e coordenação dos estudos técnicos; e a ANTT pelos procedimentos licitatórios e atos de outorga. Esse processo foi coordenado pela Casa Civil.

De acordo com o anexo um da Lei n.º 11.722/2008, editada posteriormente à apreciação das análises realizadas naquele estágio de acompanhamento e constantes no Acórdão nº 693/2007-TCU-Plenário, a linha férrea EF-222, destinada à operação do TAV, passou-se a prever o município de Campinas/SP como ponto final do traçado e não mais a capital do estado de São Paulo.

Dessa forma, o TCU declarou, no relatório de instrução do Acórdão n.º 241/2009, que, em virtude das evidências de alteração do projeto originalmente apresentado ao Tribunal e da desatualização dos estudos de viabilidade relativos à concessão do empreendimento, fazia-se necessária uma nova avaliação do projeto do TAV.

Nesse sentido, a ANTT foi comunicada pelo TCU para que apresentasse novos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental para o acompanhamento da concessão do TAV, tendo em vista a desatualização dos estudos apresentados anteriormente àquele Tribunal e a eventual reconfiguração do projeto.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES — coordenou os estudos técnicos e acompanhou o processo de desestatização da infraestrutura e da prestação de serviço de transporte terrestre relativo ao TAV (*site* EPL). O Consórcio Halcrow-Sinergia foi contratado pelo BNDES para

elaborar novos estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira do TAV, tendo como referencial inicial os estudos realizados anteriormente pelo Grupo Transcorr, pois houve o veto à proposta do Grupo Italplan. Com base nos novos estudos, houve aprovação pelo TCU do primeiro estágio da concessão do TAV (ACÓRDÃO N.º 1.510/2010).

O primeiro edital de licitação do trem-bala foi lançado ao mercado pela ANTT em 13 de julho de 2010 e previa a concessão de serviço público ferroviário para a construção, operação, manutenção e conservação do trem. Durante a cerimônia de lançamento do edital do TAV, em Brasília, o presidente Lula, no último ano de seu segundo governo, declarou que considerava “plenamente possível” (*Site Portal Copa 2014*) que as obras do TAV ficassem prontas até o ano de realização das Olimpíadas no Rio, em 2016. Assim, na cerimônia realizada, foi assinada mensagem do projeto de lei encaminhado ao Congresso para a criação da ETAV — Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A.

A concessão seria remunerada mediante cobrança de tarifa e pela cessão do direito de exploração econômica das estações próprias. A abertura das propostas foi agendada para 16 de dezembro de 2010, na sede da BM&F Bovespa; no entanto, em 26 de novembro de 2010, a ANTT informou em seu *site* o adiamento do leilão do TAV para 29 de abril de 2011. Segundo o órgão, a postergação do leilão foi uma reivindicação de indústrias do setor ferroviário e de equipamentos (ligadas a Abifer), pois justificavam que, com mais prazo, a licitação poderia ter mais participantes. Assim, adiou-se a entrega das propostas para 11 de abril de 2011.³

Afirmou o diretor-geral da ANTT na época, Bernardo Figueiredo:

*O que houve foi uma manifestação ao governo que essa data estava impossibilitando a participação de alguns consórcios. O governo avaliou politicamente essa questão e achou que era mais importante ter um processo competitivo do que manter a data.*⁴

³ Disponível em: http://www.cnt.org.br/Paginas/Agencia_Noticia.aspx?n=9084. Acesso em: 13 dez. 2014.

⁴ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/agencia-adia-leilao-do-trem-bala-para-abril-de-2011.html>). Acesso em: 1 nov. 2014.

Importante ressaltar que, em 25 de novembro de 2010, um dia antes do anúncio do adiamento, o Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPF-DF) recomendou a ANTT que suspendesse a licitação. O motivo foi a identificação de falhas que, segundo o Ministério, poderiam causar prejuízos aos cofres públicos. Era necessário fazer uma revisão do edital, antes do processo de licitação para implantar o trem-bala. Entre os problemas apontados, estava a falta de "análises profundas" sobre custo e demanda da obra. O órgão alertava para incoerências nas estimativas de gastos com a implantação do projeto.⁵

Em 7 de abril de 2011, a ANTT informou o segundo adiamento do leilão do TAV. O processo foi alterado de 29 de abril para 29 de julho de 2011, e a data de entrega dos envelopes passou de 11 de abril para 11 de julho desse ano.

Assim afirmou o diretor-geral da ANTT, Bernardo Figueiredo:

É um adiamento com as mesmas regras que estão aí. Fomos solicitados para que os grupos tivessem um prazo maior para fechar os acordos comerciais. Quando fizemos o primeiro adiamento em novembro do ano passado, tínhamos um quadro diferente. As empresas confessaram que esperaram a decisão política [eleições] para se mobilizarem, já que os custos exigiam investimentos pesados. Naquele período ainda se tinha como foco a conclusão do TAV no ano de 2016. A meta é ficar pronto para as Olimpíadas de 2016.⁶

Após o adiamento do segundo leilão do TAV, a ANTT recebeu três pedidos de adiamento do trem-bala. Em 6 de julho de 2011, foi recebido o pedido do consórcio TAV (grupo coreano), que solicitou o adiamento por 45 dias. No mesmo dia, a Abifer solicitou o adiamento por seis meses, e, em 7 de julho de 2011, a Agência de Desenvolvimento de Trens Rápidos entre Municípios (ADTrem), entidade representante dos fabricantes de trens, solicitou o terceiro pedido, mas não fixou um prazo específico para o adiamento do leilão.⁷

⁵ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/11/agencia-adia-leilao-do-trem-bala-para-abril-de-2011.html>. Acesso em: 1 nov. 2014.

⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/04/leilao-do-trem-bala-sera-adiado-por-3-meses-confirma-antt.html>. Acesso em: 3 nov. 2014.

⁷ Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,antt-recebe-terceiro-pedido-de-adiamento-do-leilao-do-trem-bala,75074e>. Acesso em: 3 nov. 2014.

Apesar dos três pedidos, o ainda diretor-geral da ANTT, Bernardo Figueiredo, manteve o processo de licitação com os prazos previstos; no entanto, em 11 de julho de 2011, no período estipulado das 9 às 14h, na BM&F Bovespa, nenhum grupo compareceu, e a terceira chamada do leilão do TAV ficou, pois, deserta.⁸

Após esse último fracasso, o governo decidiu, ainda em julho de 2011, que a licitação para o trem-bala teria um novo formato em três etapas. Na primeira, seria escolhida a empresa responsável pela futura operação do TAV e a tecnologia a ser adotada; na segunda, seria elaborado o projeto executivo das obras civis, a cargo do poder concedente; na última etapa, que compreenderia a execução de toda a infraestrutura ferroviária e das edificações necessárias, ficaria também a cargo do poder concedente.

Naquele período, o governo, por meio do diretor-geral da ANTT, relacionou o fracasso do leilão do trem-bala com o modelo do edital, que exigia “assumir riscos” e com o modelo previsto de parceria entre empresas estrangeiras, detentoras da tecnologia do trem, e nacionais, que seriam responsáveis pela parte de engenharia. O projeto enfrentava críticas da oposição e até mesmo no âmbito do próprio governo.⁹

Durante pouco mais de um ano, o processo de licitação do trem-bala não teve novo edital divulgado, pois, com as alterações no formato da concessão, o edital para o leilão da primeira fase foi alvo de investigações do TCU. Além disso, o governo realizou consultas públicas, conforme referências a datas e locais abaixo, para debater o projeto, recebendo cerca de 150 sugestões.

Tabela 1. Datas das sessões públicas

Data	Local	Horário
11 set. 2012	Brasília/DF	das 9 às 13h
13 set. 2012	São José dos Campos/SP	das 9 às 13h
14 set. 2012	Aparecida/SP	das 9 às 13h

⁸ Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/trem-bala/>. Acesso em: 3 nov. 2014.

⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2011/07/governo-vai-manter-projeto-do-trem-bala-diz-diretor-da-antt.html>. Acesso em: 3 nov. 2014

18 set. 2012	Rio de Janeiro/RJ	das 9 às 13h
19 set. 2012	Barra Mansa/RJ	das 9 às 13h
20 set. 2012	Campinas/SP	das 9 às 13h
21 set. 2012	São Paulo/SP	das 9 às 13h

Fonte: <http://www.transportes.gov.br/ultimas-noticias/2515-antt-abre-audincia-pblica-sobre-minutas-de-edital-e-contrato-do-tav.html>. Acesso em 5 nov. 2014

Somente em 13 de dezembro de 2012, a ANTT publicou o Edital de Concessão 01/2012, em que marcava nova data do leilão do TAV para 19 de setembro de 2013. No edital, havia algumas alterações em relação ao anterior, pois o governo aumentava sua participação acionária no consórcio de administração do TAV para garantir o interesse de empresas privadas no negócio. A EPL poderia adquirir até 45% de participação na Sociedade de Propósito Específico (SPE), responsável pela administração do TAV, cujo percentual anterior era de 30% apenas. O sócio privado ficaria com o controle do negócio, isto é, com 55% de participação.

Segundo o presidente da EPL, Bernardo Figueiredo, o aumento da participação do governo no negócio objetivava diminuir riscos para as empresas: “A medida foi para compartilhar mais o risco do negócio com o sócio privado e tornar o projeto mais atrativo”. Algumas empresas, consultadas pelo governo, estavam receosas de que as expectativas de demanda, previstas no projeto, não se confirmassem.¹⁰

Conforme *sites* de notícias, o governo tinha a intenção de afastar qualquer possibilidade de repetir o fracasso do leilão, em julho de 2011. Outra mudança importante no edital para tentar garantir uma maior adesão de interessados no TAV brasileiro foi a redução de dez para cinco anos do tempo de experiência na operação do trem. Entre as empresas que seriam beneficiadas, estava a coreana Hyundai com apenas oito anos de experiência em operação de TAVs. No edital publicado em dezembro de 2012, mantiveram-se as estimativas de receitas a serem obtidas pelos interessados.

¹⁰ Disponível em: <http://rio-negocios.com/governo-publica-edital-do-trem-bala-e-diminui-riscos-para-socio-privado/>. Acesso em; 5 nov. 2014.

A tarifa-teto de R\$0,49 por quilômetro mantinha-se, o que resultava em uma passagem média de duzentos reais, na classe econômica, entre Rio de Janeiro e São Paulo. Pelas regras do edital, no mínimo 60% dos assentos deveriam ser destinados a essa categoria de passageiros. O valor do investimento total previsto foi de R\$35,6 bilhões, e o tempo de concessão ficou em, no máximo, quarenta anos.

No entanto, em 12 de agosto de 2013, o governo federal decidiu, pela terceira vez, adiar o processo. Conforme a *Folha de S. Paulo* apurou na época, o governo considerou que, por estar próximo o período das eleições presidenciais de 2014, o momento político não era favorável ao processo de concessão do TAV. Oficialmente, o ministro dos Transportes César Borges asseverou que o processo caminhava para ter apenas um grupo participante (consórcio francês), pois os outros concorrentes (consórcios alemão e espanhol) solicitaram o adiamento do processo, e, como a presidente Dilma queria proporcionar um processo com mais empresas, a licitação foi adiada. Nesse período, a imprensa já noticiava sobre investigações de formação de cartel, com empresas que participavam do processo do TAV, para obras do metrô de São Paulo e do Distrito Federal, por isso o presidente da EPL em 2013, Bernardo Figueiredo, informou à *Folha de S. Paulo* que as informações de formação de cartel das empresas interessadas contribuíram para esse novo adiamento.¹¹

Ao anunciar o adiamento da primeira etapa do Edital de Licitação 01/2012 para o Trem de Alta Velocidade (TAV), o ministro dos Transportes, César Borges, garantiu que o projeto iria continuar.

Foi adiada a primeira fase do processo, para escolha do fornecedor da tecnologia, operação do serviço e manutenção do sistema. A segunda fase do leilão, visando a definir as empresas responsáveis pela infraestrutura do projeto, permanece prevista para 2015.

¹¹ Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/tcu-aprova-com-ressalva-edital-do-trem-bala-6945361>; <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/123746-de-olho-na-eleicao-governo-adia-leilao-do-trem-bala-pela-3-vez.shtml>; e <http://odia.ig.com.br/noticia/brasil/2013-08-12/leilao-do-trem-bala-brasileiro-e-adiado.html>. Acessos em: 5 nov. 2014.

A previsão para a entrada em operação em 2020 foi mantida. Com todas essas questões, o projeto segue na agenda do Planalto; porém, até dezembro de 2014, o processo de concessão do TAV está adiado *sine die*.¹²

4.3 Características

Em 2008, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) contratou o consórcio formado pela empresa inglesa Halcrow Group Ltda. e a empresa brasileira de consultoria, especializada no setor de transportes, Sinergia Estudos e Projetos Ltda., para prepararem, em conjunto, um estudo de viabilidade para uma linha ferroviária de alta velocidade, ligando as cidades do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Campinas.

No consórcio, realizaram-se estudos detalhados contendo os tópicos abaixo, referentes ao TAV:

- Resumo executivo.
- Estimativa de demanda e receita.
- Estudos de traçado.
- Análise econômico-financeira, incluindo concessão.
- Operações e tecnologia.
- Custo de capital TAV.
- Estudos imobiliários.

De acordo com os estudos técnicos acima referidos, que serviram de base para a elaboração do projeto do TAV Brasil, as principais características da ferrovia de alta velocidade são:

- Capacidade muito alta do trem, entre 450 e 750 assentos, com configuração e comprimento variável.

¹² Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/ultimas-noticias/2121-adiamento-do-leilo-do-tav-no-compromete-continuidade-do-projeto.html>. Acesso em: 5 nov. 2014.

- Novos traçados, separados e inteiramente nivelados, na maioria dos casos operacionalmente independentes das infraestruturas ferroviárias convencionais.
- Serviços frequentes em horários preestabelecidos, com paradas limitadas para atingir tempos competitivos de viagens.
- Altos níveis de conforto para passageiros, inclusive classes executiva e econômica, com serviços de alimentação.
- Alto desempenho e pontualidade.
- Estações convenientemente localizadas e, sempre que possível, nos aeroportos das cidades.

A tecnologia a ser desenvolvida no traçado do TAV Brasil será projetada e baseada em padrões internacionais de linhas de alta velocidade e, além das características descritas acima, com possibilidade de atingir a velocidade máxima de 350km/h e apresentar plataformas capazes de acomodar trens de quatrocentos metros de comprimento:

O traçado do TAV Brasil, conforme estudo-base, deverá ter estações obrigatórias nas cidades de Campinas, de São Paulo e do Rio de Janeiro, nos aeroportos de Viracopos, Guarulhos e Galeão, e, no vale do Paraíba, nas cidades de São José dos Campos, Barra Mansa e Aparecida. Perfazendo, pois, um total de nove estações propostas/obrigatórias.

Figura 1. Traçado proposto TAV Brasil



Fonte: Relatório Final Projeto TAV Brasil p. 4 — Consórcio Halcrow e Sinergia.

Conforme traçado desenvolvido para o TAV, o tempo de viagem, sem paradas entre as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, é estimado em aproximadamente 1h33, baseado em operação a 280km/h de média.

Os três grupos de serviços do TAV, propostos pelos estudos, são os seguintes:

- Serviços expressos de São Paulo para o Rio de Janeiro, operando sem paradas. Os serviços expressos concorrerão principalmente com os serviços aéreos existentes entre as duas cidades.
- Serviços regionais de longa distância, operando entre Campinas e Rio de Janeiro, com paradas obrigatórias em Viracopos, São Paulo, Aeroporto Internacional de Guarulhos, São José dos Campos, Volta Redonda/Barra Mansa e Aeroporto Internacional do Galeão. Esse serviço também faz um papel de “aeroporto” ao parar em Viracopos, Guarulhos e Galeão e em todas as principais áreas urbanas na área de influência.
- Serviços regionais de curta distância, operando entre Campinas e São José dos Campos, com paradas em São Paulo e no aeroporto internacional de Guarulhos. Esses serviços são, primariamente, dirigidos ao mercado suburbano entre Campinas e São Paulo, e São José dos Campos e São Paulo e não param no aeroporto de Viracopos.

Abaixo segue o tempo de operação estimado entre as estações obrigatórias no trecho entre as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, o que dá um tempo total de 93,5 minutos, ou 1 hora e 33,5 minutos:

- Barão de Mauá a Galeão — 7min30s.
- Galeão a Volta Redonda/Barra Mansa — 22min.
- Volta Redonda/Barra Mansa a São José dos Campos — 42min.
- São José dos Campos a aeroporto de Guarulhos — 14min.
- Aeroporto de Guarulhos a Campo de Marte — 8min.

No estudo, constatou-se que vários fabricantes estavam comercializando trens com uma velocidade máxima de 350km/h ou mais. A decisão específica sobre a velocidade máxima deverá ser deixada para os licitantes, que terão de decidir entre tecnologias comprovadas de 300km/h, contra as de velocidades maiores,

porém não comprovadas comercialmente tampouco os riscos tecnológicos e de desempenho de operação. Deve ressaltar-se que o traçado foi projetado para uma velocidade de linha máxima de 350km/h, com restrições em alguns trechos, apenas em virtude de limites de geometria ou segurança.

Tabela 2. Características do TAV Brasil

Comprimento do trem	duzentos metros, tipicamente oito vagões
Carga máxima por eixo	17 toneladas métricas (Nota: a especificação do TAV é de 25 toneladas métricas para permitir trens de construção e manutenção).
Peso vazio	436 toneladas
Velocidade máxima comercial/operacional	300Km/h
Potência máxima na roda	8.000kW
Número de assentos	Trem de serviço expresso — 458 com duas classes. Trens de serviço regional — assumiram-se trens com seiscentos assentos nos serviços regionais entre Campinas e São José dos Campos, em classe única.
Interior do trem	Os trens terão serviços de alimentação que poderão incluir um vagão restaurante, WC, acesso para cadeira de rodas e espaço de bagagens. O projeto específico do interior será deixado para os licitantes.

Fonte: Relatório Final Projeto TAV Brasil p. 15 — Consórcio Halcrow e Sinergia.

Capítulo 5 — Edital

5.1 Transferência de tecnologia

No edital do TAV, condiciona-se o financiamento público ao projeto referente à aquisição e produção de máquinas e equipamentos, inclusive os importados sem similar nacional, ao atendimento das Condicionantes Mínimas para a Transferência de Tecnologia, previstas no Edital de Concessão, que incluem os percentuais mínimos de conteúdo local e as regras aplicáveis a seu cumprimento. Dessa forma, crê-se ser importante abordar esse tema que gerou questionamentos e dúvidas das empresas estrangeiras interessadas no edital do trem-bala.

A realização da transferência internacional de tecnologia ocorre quando uma empresa que desenvolveu uma determinada tecnologia, num país, permite a utilização dela por outra empresa, seja subsidiária ou não, instalada em outro país. Tecnologia é a aplicação da ciência, desenvolvida por meio de pesquisa, a fim de transformar recursos em produtos ou serviços (MIYAZAKI, 1991).

A transferência internacional de tecnologia ocorre, predominantemente, por meio das políticas nacionais, pois os proprietários das tecnologias somente se sentem incentivados a transferir tecnologia quando obtêm retornos favoráveis (PISCOPO e MACCARI, 2012).

Segundo o item 1.3, do anexo 3 do edital para a concessão do TAV, que se refere a condicionantes mínimas para a Transferência de Tecnologia, essa transferência deverá compreender todos os conhecimentos técnicos e científicos criados e transmitidos por meio de um conjunto de materiais, processos, métodos, ferramentas e programas de treinamento, protegidos ou não por direitos industriais e autorais, necessários ao projeto, fabricação, implantação, manutenção e controle de qualidade do foco tecnológico relativo à superestrutura e necessário para sistemas de TAV em condições operacionais compatíveis com as do TAV Rio de Janeiro-Campinas, na forma descrita naquele anexo.

5.2 Modelo de financiamento

Nos itens 5.3 e 5.4 do Relatório da ANTT e do BNDES, referente à modelagem financeira e de concessão do TAV Brasil, trata-se do financiamento ao projeto e suas condições. Neles se descreve quais projetos de trem de alta velocidade em diversos países do mundo são normais e qual, nesse tipo de tecnologia, a forte atuação de recursos públicos nas fases de implantação e operação do sistema.

Informa-se que, em países — como França, Japão, Alemanha, Coreia do Sul e Espanha —, o setor público foi responsável por toda a construção da infraestrutura, operação e manutenção. Já, no trem de alta velocidade de Portugal e na linha que liga Perpignan (França) a Figueras (Espanha) pelos Pirineus, o modelo de concessão dá-se por meio de parcerias público-privadas.

Comum a todos os referidos casos está a participação do setor público, por meio da implantação da infraestrutura.

O financiamento ao projeto será concedido pelo Poder Público, via instituição financeira federal (BNDES) ao Concessionário (SPE), e será na modalidade de *Project Finance*, modelo de financiamento em que o fluxo de caixa do projeto é considerado a fonte primária de recursos para atender aos serviços do empréstimo, servindo como garantia os ativos e os recebíveis do projeto.

O modelo proposto de financiamento contempla como principais características:

- Prazo: trinta anos.
- Valor: R\$5,37 bilhões.
- Participação máxima: até R\$5.370.267.700,00 na data-base de dezembro de 2008, corrigidos pelo IPCA, limitados a 80% dos itens financiáveis e 70% do investimento total — o que for menor. O capital próprio dos acionistas deverá ser, no mínimo, de 30% do investimento total do projeto, considerando-se o aporte a ser realizado por empresa pública federal.
- Custo financeiro: Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) + 1% ao ano.
- Garantias: a operação será garantida pela modalidade fidejussória da União durante todo o período de financiamento, na forma da legislação em vigor que autoriza a garantia, pela União, ao financiamento do TAV Brasil e de sua respectiva regulamentação.
- Carência: financiamento alocado em subcréditos com carências diferenciadas, sendo a carência mínima de seis anos e meio. Dessa forma, o fluxo de pagamento de amortização e juros do financiamento foi adequado ao fluxo operacional do projeto.

O prazo de amortização será de até 25 anos, com periodicidade mensal, por meio do sistema de amortização SAC ou Price — a critério do cliente — limitado ao prazo total de financiamento.

Capítulo 6 — Governo federal

6.1 Ações órgãos atuantes no TAV

A política pública envolve um conjunto de ações interligadas que são desempenhadas por diferentes *Policymakers*, em diversos estágios do processo decisório. Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo, pois elas originam ou condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições materializam as ações em seus estilos específicos de atuação (SARAIVA e FERRAREZI, 2006).

Os órgãos do governo federal atuantes na condução do trem-bala foram-se alternando durante o tempo; no entanto o comando central sempre esteve sob o controle do Ministério dos Transportes (MT). Importante ressaltar dois órgãos fora da estrutura do MT com funções relevantes nesse processo: a Casa Civil que faria a coordenação política e o BNDES que atua como braço financeiro do projeto. A seguir, listam-se as atividades realizadas pelos órgãos que participaram do processo de criação e implementação do TAV.

— CASA CIVIL — PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

A Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência assessorar, direta e imediatamente, o presidente da República na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais. Cuida da publicação de atos oficiais do governo. Em linhas gerais, as competências da Casa Civil da Presidência da República estão delimitadas no art. 2.º, incisos I e II, da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, e no art. 1.º do Decreto n.º 5.135, de 7 de julho de 2004.

No TAV, o órgão tem como função coordenar as ações do governo, articular politicamente o projeto e representar diretamente a Presidência da República.

A presidente da República Dilma Rousseff foi ministra da Casa Civil do governo Lula, no período de 2005 a 2010. Desde o início de sua gestão no órgão, sempre foi uma das maiores defensoras do TAV. Em maio de 2008, previa que a licitação do TAV seria realizada no primeiro semestre de 2009, no máximo, e o início da operação seria em junho de 2014, ainda na Copa do Mundo.¹³

¹³ Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI2872950-EI306.00-Trembala+sera+usado+na+Copa+do+Mundo+diz+Dilma.html> . Acesso em: 10 nov. 2014.

Após a gestão de Dilma Rousseff na Casa Civil, seguiram-se os seguintes ministros: Erenice Guerra, Carlos Eduardo Esteves Lima, Antonio Palocci, Gleise Hoffmann e Aloízio Mercadante. Entre eles, vale destacar a ministra Gleisi Hoffmann que trabalhou na Casa Civil de junho de 2011 a fevereiro de 2014 e foi uma das condutoras do processo do TAV. Em agosto de 2013, declarou, em entrevista à rádio CBN que "o governo não desistiu", apenas adiou para 2014 a licitação do trem-bala, atendendo pedido de empresas interessadas na execução do projeto.

*Alguns interessados queriam mais tempo e, se fizéssemos (o leilão) agora, poderíamos ter apenas um concorrente, o que seria ruim para o processo licitatório.*¹⁴

Tratando-se de um órgão que faz a avaliação da oportunidade e conveniência da implementação de programas de governo, o momento político do País é um fator relevante. Conforme a *Folha de S. Paulo* apurou em agosto de 2013, o governo considerou que o momento político, com a proximidade da eleição presidencial de 2014, não era favorável à licitação do TAV e decidiu adiá-lo pelo menos por um ano. Além disso, o tema transporte público foi a principal causa das manifestações populares ocorridas em meados de 2013 em que se cobrava a resolução dos gargalos urbanos. Dessa forma, levar à frente uma obra desse porte, nesse momento, mostrou-se inconveniente. No entanto, o discurso oficial do órgão foi o citado no parágrafo anterior pela ministra Gleisi Hoffmann.¹⁵

— VALEC

A VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. é uma empresa pública, na forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei n.º 11.772, de 17 de setembro de 2008. Sua função é construção e exploração de infraestruturas ferroviárias. No Brasil, é o órgão responsável, em nível federal, pela operacionalização das políticas públicas

¹⁴ Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-nao-desistiu-do-trem-bala-diz-gleisi,161834e>. Acesso em: 10 nov. 2014.

¹⁵ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/08/1325518-momento-politico-desfavoravel-contribuiu-para-adiar-leilao-do-trem-bala.shtml>. Acesso em: 10 nov. 2014.

para o setor ferroviário e também pela administração da infraestrutura ferroviária, coordenação, fiscalização e execução de projetos na área.

A Valec foi o primeiro órgão do governo federal a realizar ações para a implementação do TAV. Coordenou o Grupo de Trabalho que realizou estudos iniciais, em 2004, para a realização do processo de concessão do TAV; no entanto, reportagens do período levantaram suspeitas sobre os critérios adotados para escolha da proposta do grupo italiano Italplan como referência para a continuidade do processo de concessão. Conforme descrito anteriormente, tal proposta foi deixada de lado.¹⁶

Posteriormente, ocorreram desdobramentos com repercussões internacionais em relação ao projeto da empresa italiana. Sediada na cidade de Terranuova Bracciolini, a Italplan Engineering entrou na justiça de seu país contra a Valec, alegando a realização de todo o projeto básico para instalação do trem-bala previsto para ligar Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro. A Valec desistiu de usar o projeto como referência e negou-se a pagar por ele.

Em setembro de 2011, o Tribunal italiano condenou o Brasil a pagar cerca de 15 milhões de euros, valor referente às despesas mais imediatas da Italplan; mas não foi apresentado recurso na época para reverter a decisão, com isso a Justiça italiana, no início de 2012, condenou o Brasil a pagar mais 246,7 milhões de Euros. A Advocacia-Geral da União (AGU) evitou, no Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Brasil, a execução desses valores cobrados da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e da União pela empresa de engenharia italiana.¹⁷

O STJ negou o pedido de execução entendendo que faltavam documentos que comprovassem a existência de qualquer contrato entre a Valec e a empresa italiana. Para o Tribunal, a ação proposta na Itália fere a imunidade de jurisdição e execução da República Federativa do Brasil e a exclusividade da

¹⁶ Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20060322/polemica-trem-bala/15121.shtml>. Acesso em: 8 nov. 2014.

¹⁷ Disponível em: <http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/100352562/agu-evita-pagamento-indevido-de-270-milhoes-de-euros-pela-valec-e-pela-uniao-a-uma-empresa-italiana-pelo-projeto-do-trem-bala>. Acesso em: 9 nov. 2014.

jurisdição brasileira para o caso, prevista no artigo 109 da Constituição Federal.¹⁸

Em sua última decisão, no âmbito da Carta Rogatória n.º 6.825-IT, o STJ também reconheceu que a construção do trem de alta velocidade pelo Brasil é dotada de conotação estritamente política, configurando verdadeiro "ato de império" e, portanto, protegido pela imunidade de jurisdição.¹⁹

Quanto ao fato, o Ministério dos Transportes alegou que os estudos realizados pela Italplan foram regidos pela Lei n.º 8.987/95 (Lei de Concessões), dessa forma obrigaria somente o pagamento por serviços que foram efetivamente utilizados no projeto do TAV.²⁰

Após a publicação do Decreto n.º 6.256 de 13 de novembro de 2007, a VALEC passou a não mais atuar efetivamente na coordenação do TAV.

Na última década, o órgão acumulou uma série de denúncias de mau uso do dinheiro público, culminando, em 2012, com a operação intitulada "Trem Pagador" pela Polícia Federal que resultou em prisões de pessoas ligadas à Valec, entre elas o ex-presidente, José Francisco das Neves, conhecido como Juquinha das Neves.²¹

José Francisco das Neves presidiu a estatal, de 2003 a 2011, ligado ao PR (Partido da República) que controlava o Ministério dos Transportes nesse período.

— ETAV e EPL

A ETAV — Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. — foi criada pela Lei Federal n.º 12.404 de 4 de maio de 2011 e constituída

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Disponível em: <http://agu.jusbrasil.com.br/noticias/100352562/agu-evita-pagamento-indevido-de-270-milhoes-de-euros-pela-valec-e-pela-uniao-a-uma-empresa-italiana-pelo-projeto-do-trem-bala>. Acesso em: 9 nov. 2014.

²⁰ Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,justica-italiana-cobra-r-585-mi-do-brasil-por-projeto-do-trem-bala,847501>. Acesso em: 9 nov. 2014.

²¹ Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2012/07/operacao-da-pf-prende-juquinha-das-neves-ex-presidente-da-valec.html>. Acesso em 16 nov. 2014.

oficialmente, em 8 de agosto de 2012, em Brasília. A ETAV foi organizada na forma de sociedade anônima de capital fechado, com a União detendo o controle majoritário da empresa. A empresa, vinculada ao Ministério dos Transportes, objetivava planejar e promover o desenvolvimento do transporte ferroviário de alta velocidade, de forma integrada com as demais modalidades de transporte no País. Ainda conforme a lei, competia à empresa, entre outras atribuições, elaborar estudos de viabilidade técnica, jurídica, ambiental e econômico-financeira para projetos de logística e transportes; realizar pesquisas tecnológicas e de inovação; absorver e transferir tecnologia no setor de transportes; coordenar, executar, fiscalizar e administrar obras de infra e superestrutura de transporte ferroviário de alta velocidade.

Posteriormente, a ETAV passou a ser denominada Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), criada em 15 de agosto de 2012 pela Medida Provisória n.º 576/12; convertida na Lei Federal n.º 12.743, de 19 de dezembro de 2012, é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes, continuando organizada como sociedade anônima de capital fechado; porém a EPL incorporou as atribuições da ETAV relativas ao desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de alta velocidade e recebeu, como novo objeto, a prestação de serviços destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País. Para a presidência da EPL foi nomeado pela presidente Dilma, Bernardo Figueiredo, que era presidente da ETAV e com passagens por GEIPOT, Siderbrás, RFFSA e, por último, como diretor-geral da ANTT no período de 2007 a 2012. Segundo Figueiredo, em entrevista ao *site* UOL, “não se está criando uma nova empresa, está-se ampliando o escopo da empresa de trens de alta velocidade”.²²

Além de estruturar e executar o planejamento integrado da logística no País, a EPL vai ter uma função executiva, atuando como sócia na concessão do TAV a fim de absorver e difundir novas tecnologias no setor (*SITE EPL*)

Consta no relatório da administração da EPL, referente ao exercício de 2012:

²² Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/08/30/leia-a-transcricao-da-entrevista-de-bernardo-figueiredo-a-folha-e-ao-uol.htm> Acesso em: 16 nov. 2014.

— Quanto ao TAV, a EPL realizou o planejamento e iniciou diversas ações necessárias a sua participação no projeto, entre as quais se destacam:

- (a) Avaliação dos métodos mais adequados à implantação da infraestrutura e da superestrutura em trens de alta velocidade.
- (b) Início dos procedimentos internos visando à contratação de uma gerenciadora/integradora dos projetos básico e executivo da infraestrutura do TAV.
- (c) Projeção dos procedimentos necessários à implantação da infraestrutura, como desapropriações, reassentamentos, modelo de exploração imobiliária e das estações do TAV.
- (d) Modelagem dos aspectos envolvidos na transferência de tecnologia da operação do TAV para a EPL.

Com relação à execução do Projeto do TAV, a EPL informou, no Relatório de Administração de 2013, que, em 2014, seria concluída a revisão do traçado do TAV e, em seguida, a EPL iniciaria o processo de identificação de riscos naturais, por meio de mapeamento geológico-geotécnico de campo, processamento de imagens de satélite e modelagens da dinâmica hidrológica. Ainda em 2014, iniciaria a contratação dos estudos de aerolevantamento e dos serviços relacionados com a geotecnia.

Estava planejada, também para 2014, a contratação da Gerenciadora do TAV, que iniciaria a elaboração do Projeto Básico de Engenharia, bem como a contratação da Gerenciadora que apoiaria a execução do Programa de Desapropriação e Reassentamento. Por fim, seriam contratados serviços de apoio jurídico para suporte à reavaliação do conjunto de documentos que alicerçariam a relação entre os acionistas da concessionária de operação do TAV.

Durante a elaboração desta pesquisa, até o final de dezembro, não foi encontrado nenhum resultado desses diversos serviços previstos para o TAV em 2014.

Em 3 de dezembro de 2013, Bernardo Figueiredo deixou a presidência da EPL e, em seu lugar, entrou o ex-ministro do Transportes Paulo Sergio Passos.

Figueiredo informou que saiu da EPL por motivos pessoais e que tinha cumprido sua missão no governo.²³ No entanto, parte da mídia especulou que sua saída fora causada por desgastes com a então ministra da Casa Civil Gleisi Hoffmann e o secretário do Tesouro Arno Augustín, por causa dos programas de investimentos em logística. Além disso, houve comentários de que os sucessivos adiamentos do leilão do TAV também contribuíram para sua saída da EPL; no entanto, em entrevista à revista *Exame*, Figueiredo declarou que “houve discussões normais de trabalho (com Gleisi e Arno)” e que, pessoalmente, não houve problema com nenhum deles, portanto não saíra da EPL por isso.

Em relação aos adiamentos das licitações do TAV, informou:

o leilão não foi adiado porque não havia investidor, mas porque eles pediram prazo adicional. Os espanhóis e alemães solicitaram adiamento de, pelo menos, um ano porque não havia tempo suficiente para que pudessem participar.

E mais: Figueiredo afirmou que a implantação ou não do TAV “é uma decisão política”.²⁴

— ANTT

A ANTT, criada pela Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, passou a funcionar em fevereiro de 2002 como Autarquia Federal Especial que se caracteriza pela independência administrativa, autonomia financeira, funcional e mandato fixo de seus dirigentes. Ela é a responsável, entre outras funções, pela concessão

²³ Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3360628/bernardo-figueiredo-deixa-epl-e-paulo-passos-assume-estata>. Acesso em: 16 nov. 2014.

²⁴ Disponível em: <http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/saio-sem-rugas-com-a-presidente-dilma-diz-figueiredo>. Acesso em: 16 nov. 2014.

de rodovias, ferrovias e transporte ferroviário e pela permissão de transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviários e ferroviários.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) conduz o presente processo de concessão do TAV por força do art. 4.º do Decreto n.º 6.256/2007, atualizado pelo Decreto n.º 6.816/2009, cabendo a ela promover os procedimentos licitatórios e celebrar os atos de outorga do direito de exploração da infraestrutura e prestação de serviço público de transporte terrestre relativo ao trem-bala.

Analisaram-se os Relatórios Anuais da ANTT de 2009 a 2013 para verificar as ações tomadas especificamente quanto ao processo de licitação do TAV nesse período. Entre as ações, destacam-se como as mais relevantes para o tema em estudo:

— Realização de audiências públicas presenciais entre 2009 e 2012 em Brasília e nos diversos municípios onde há previsão de estações do TAV, com o objetivo de tornar público e colher contribuições sobre o processo de licitação da concessão do trem-bala, envolvendo os estudos de viabilidade, as minutas do Edital de Licitação e do Contrato de Concessão. As contribuições recebidas foram analisadas pelo Grupo de Trabalho Governamental, criado especialmente para focar as atividades concernentes à implantação do TAV. Nesse contexto, a ANTT publicou, em 14 de julho de 2010, o Edital de Concessão n.º 001/2010 que tinha por objeto a concessão do serviço público de transporte ferroviário de passageiros por trem de alta velocidade, no trecho Rio de Janeiro-Campinas, incluindo o projeto, a construção, a operação, bem como a manutenção e conservação do sistema.

No entanto, em 5 de outubro de 2011, foi editada a Resolução ANTT n.º 3.724/11, que encerrou o processo licitatório instituído pelo Edital de Concessão n.º 001/2010 e determinou à Superintendência Executiva da ANTT que desse continuidade às atividades relativas ao projeto de implantação do TAV Rio de Janeiro-Campinas e apresentasse nova proposta, com um novo modelo de concessão, para a implantação desse sistema de transporte de passageiros.

Desde 2009, houve encaminhamento de diversas documentações ao TCU para cumprimento de diligências em relação aos estudos de viabilidade do projeto e, em observância ao Acórdão n.º 3.349/2012, a ANTT atendeu às recomendações feitas pelo TCU, incorporando-as ao Edital de Concessão n.º 001/2012.

Em 2011, desenvolveram-se estudos com vistas à formulação de nova modelagem de concessão para a implantação do TAV em três etapas. Para tanto, no ano de 2012, apresentou-se nova proposta com novo formato de outorga do projeto, a saber:

- Etapa 1: corresponde ao processo de concessão do direito de exploração dos serviços públicos de transporte de passageiros, que envolve operação e manutenção do sistema TAV Rio de Janeiro-Campinas, incluindo a implantação dos sistemas de controle, o fornecimento do material rodante e a transferência da tecnologia implantada.
- Etapa 2: abrange a elaboração de projetos executivos, a cargo do poder concedente.
- Etapa 3: compreende as atividades relativas à construção da infraestrutura ferroviária, das demais instalações e edificações do sistema.

Ressalte-se que, por meio de Aviso de Licitação, publicado no *DOU* n.º 270 de 13 de dezembro de 2012, a ANTT tornou público o Edital de Concessão n.º 001/2012 que tem por objetivo a concessão do serviço público de transporte ferroviário de passageiros do TAV na EF-222 no Rio de Janeiro-Campinas. Realizaram-se duas reuniões públicas, em 29 de janeiro e 19 de março de 2013 com potenciais interessados em participar da licitação.

No entanto, em 16 de agosto de 2013, pelo Comunicado Relevante n.º 12/2013, a comissão de avaliação do processo de licitação tornou público o adiamento *sine die* do cronograma de eventos do Edital de Concessão n.º 001/2012.

— TCU

A participação do TCU no processo de concessão do serviço público do TAV foi pautada no acompanhamento das ações dos órgãos do Poder Executivo, envolvidos no projeto, materializada em recomendações descritas em acórdãos feitos por aquela corte.

A seguir, traça-se um histórico das ações do TCU, baseado nos acórdãos e relatórios de instruções realizados pela Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação — Sefid (órgão técnico da estrutura do TCU).

Ressalte-se que, conforme Instrução Normativa do TCU n.º 27/1998, a fiscalização dos processos de concessão de serviços públicos realiza-se em quatro estágios, sendo o primeiro a análise do relatório sintético do empreendimento referente aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-Financeira e Ambiental (EVTEA) do projeto e o segundo a análise dos documentos (editais, minutas, comunicados etc.) constantes do processo de concessão/licitação.

As ações do TCU no acompanhamento do TAV iniciaram-se em 2006, para apreciação de documentação relativa ao EVTEA, correspondente ao primeiro estágio da fiscalização exercida por aquele Tribunal, conforme procedimento padrão para empreendimentos desse porte. A documentação fora enviada ainda pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., estatal federal, então condutora do processo do TAV brasileiro.

O primeiro estágio chegou a ser aprovado, com ressalvas, pelo Tribunal (ACÓRDÃO N.º 693/2007), mas, diante da inércia do Executivo, houve o arquivamento dos autos (ACÓRDÃO N.º 241/2009); posteriormente, ocorreu, então, a transferência do projeto para a ANTT, com reinício de todo o planejamento. O novo estudo de viabilidade técnico-econômica, desenvolvido pela consultoria especializada Halcrow-Sinergia, então contratada, foi ao Tribunal no final de 2009.

Por intermédio do Acórdão n.º 1.510/2010, o TCU, tendo como relator o ministro Augusto Nardes, aprovou-se, em 30 de junho de 2010, com ressalvas, o primeiro estágio de fiscalização da outorga de concessão do TAV. Depois, o

segundo estágio de análise foi aprovado com ressalvas mediante Acórdão n.º 1.796/2011 do TCU, em 6 de julho de 2011, e o foco da análise, nesse estágio, foi o instrumento convocatório relativo à concessão (EDITAL ANTT n.º 01/2010).

No entanto, após o processo licitatório instituído pelo Edital ANTT n.º 01/2010 ter sido homologado como deserto, o projeto do TAV recebeu novos rumos e, considerando a iminência da publicação de novo edital para concessão do serviço público de transporte de passageiros por TAV, agendou-se reunião entre as equipes técnicas do TCU (Sefid), ANTT, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Empresa de Planejamento e Logística (EPL), ocorrida em 30 de outubro de 2012.

Os condutores do processo de concessão creditaram, naquele momento, o insucesso do Edital, pois alocava grande parte dos riscos do projeto, ao responsável pelo empreendimento, dificultando a formação de um consórcio composto por empresas com *expertises* diversas e grande porte econômico tendo em vista as múltiplas atividades previstas. Dessa forma, o modelo de outorga da concessão do projeto do TAV foi alterado, dividindo-se em três etapas, conforme descrito anteriormente. Com isso, inicialmente será conhecida a tecnologia vencedora do leilão e otimizado o traçado com base em suas especificações técnicas e, posteriormente, haverá a realização das obras.

Durante a reunião, os representantes da ANTT argumentaram que a nova modelagem da concessão preservava premissas, quantitativos e valores do EVTEA aprovado pelo Acórdão n.º 1.510/2010 do TCU, fundamentando-se nas pesquisas e sondagens realizadas na época. Representaria, portanto, um subconjunto da modelagem já aprovada anteriormente pelo TCU, com a alteração pontual no critério de julgamento da proposta econômica.

Assim, o TCU informou, no Acórdão n.º 3.349/2012, publicado em 5 de dezembro de 2012, a nova aprovação do primeiro estágio de concessão do TAV, tendo em vista que, nessa remodelagem do edital, os estudos anteriormente realizados tiveram os parâmetros mantidos. Dessa forma, não se fez necessário novo pronunciamento sobre a viabilidade técnico-econômica do projeto do TAV e a deliberação anterior (ACORDÃO N.º 1.510/2010)

permaneceu plenamente válida, apesar dos ajustes propostos pela Sefid do TCU em algumas de suas determinações.

Da mesma forma, o TCU acatou todos os demais atributos da modelagem concebida para a presente licitação, com pequenos ajustes, propondo, ao final, as modificações cabíveis nas determinações expedidas por meio do Acórdão n.º 1.510/2010. Mesmo com a mudança no critério de julgamento, que passou de menor tarifa para maior valor pela outorga, a unidade entendeu que os interesses do usuário final do serviço foram mantidos, com a fixação da tarifa máxima em R\$0,49/passageiro por quilômetro que encontra amparo legal no art. 15, inciso II, da Lei n.º 8.987/1995.

Conforme citado no histórico do relatório da Sefid/TCU realizado para o Acórdão n.º 2.052/2014 do TCU, observou-se o contexto político do período dessa nova aprovação do primeiro estágio, quando se asseverou:

[...] à época, havia certo sentido de urgência e prioridade na licitação do TAV, além de um cronograma previsto para a sua realização. Cogitou-se, inclusive, pô-lo em funcionamento para a Copa do Mundo no Brasil (ACORDÃO N.º 2052/2014 DO TCU — EXAME TÉCNICO, ITEM 34).

Por ter o mesmo entendimento, o ministro relator Augusto Nardes expôs sua opinião sobre a situação ao afirmar, no voto condutor do Acórdão n.º 3.349/2012-TCU-Plenário:

A propósito dessa questão, lembro que o tema do TAV não esteve ausente do debate político recente. Não seria exagero dizer, portanto, que, como projeto de relevo da atual administração federal, o empreendimento passou pelo controle eleitoral exercido pela sociedade.

Importante ressaltar que, muito embora os estudos e o processo de concessão do TAV tenham sido aprovados pelo TCU, mesmo com pequenas ressalvas, no entanto, durante todo esse processo, em vários momentos, ocorreram manifestações públicas de ministros do TCU a respeito da conveniência e oportunidade do empreendimento, pois existiam reservas por parte de alguns ministros e de outros não havia apoio nenhum, conforme se constata a seguir em algumas declarações acostadas em pareceres sobre o projeto:

No voto do relator do Acórdão 693/2007, o ministro Augusto Nardes já destacava que “[...] muito embora a carência de um meio de transporte mais eficiente entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo seja amplamente reconhecida pela opinião pública, não é prudente cancelar tamanho empreendimento sem que os custos dele provenientes, bem como os impactos relativos à sua implementação, estejam devidamente justificados e de acordo com o interesse público, observando as normas jurídicas aplicáveis [...]”

Fala do ministro José Jorge, do TCU, durante plenária do Acórdão 1974/2013 que aprovou o 1º estágio do processo de desestatização das BRs 262/ES/MG e BR-050/GO/MG (blog do jornalista Paulo Henrique Amorim. In: <http://www.conversaafiada.com.br/brasil/2013/08/03/juizes-de-tribunal-boicotam-trem-bala/>)

[...] tem alguns projetos que são bem mais polêmicos. Eu lembro aqui, por exemplo, do trem-bala. Esse trem-bala é uma coisa que, aqui no Brasil, ninguém está pedindo esse trem. Vocês viram aí, teve desfile no Brasil inteiro e não teve uma placa a favor do trem-bala. Ninguém é a favor desse trem-bala. Isso surgiu na cabeça não sei de quem... Então eu acho que aqui, nós do TCU, nós temos a obrigação de, num processo feito esse, ser muito mais detalhado e pedir tudo aquilo que for possível. Inclusive ajudando a atrasar isso. Porque pode chegar o momento que alguém desista. Então quanto mais a gente puder ajudar a atrasar, para que se pense melhor, porque não é uma prioridade, enquanto isso se pode, evidentemente, priorizar a construção, a ampliação de metrô, de sistemas de transporte coletivo [...]

Fala do ministro José Múcio, do TCU, durante a mesma plenária:

“[...] Com relação ao trem-bala, antevendo a visão aqui do ministro José Jorge, parece que hoje o governo deu também um tiro no trem-bala, porque os jornais anunciaram que ele deixou absolutamente de ser prioridade diante do caos que está havendo nas cidades não está mais nem preocupado em ligar Rio a São Paulo, mas resolver o problema urbano em todas as cidades [...]”

Ministro Aroldo Cedraz em sua declaração de voto para o Acórdão 1.510/2010.

“[...] estes recursos não seriam mais bem utilizados na ampliação e modernização da rede de transporte já existente?

Apenas à guisa de exemplo e num singelo exercício hipotético, os valores envolvidos seriam suficientes para a construção de pelo menos dez soluções metroviárias em diversas capitais do País, alcançando dezenas de milhões de pessoas, com imenso impacto no seu dia a dia e na sua qualidade de vida.

Uma nova e bem planejada política federal de mobilidade urbana seria a melhor forma de respeito aos gastos públicos e de atenção aos valores da nova cidadania. Não haveria alternativas mais eficientes de sistema de mobilidade interurbana com custos financeiros e ambientais mais reduzidos, que apresentassem relação custo-benefício mais favorável que a deste projeto ?

Por fim, foram comparadas as diversas possibilidades de serviços de transporte de passageiros, sejam de média ou alta velocidade, levando-se em consideração o volume de recursos aplicados, a quantidade de passageiros alcançada, o tempo do percurso, o valor das tarifas, as cidades abrangidas pelo sistema, os impactos ambientais etc.?[...]”

A ANTT publicou, no *Diário Oficial da União* de 13 de dezembro de 2012, o Edital ANTT n.º 1/2012, tendo por objeto a concessão do TAV. Tal documentação também foi submetida ao Tribunal, por força do art. 7º, II, da IN TCU n.º 27/1998.

O TCU, durante análise do segundo estágio do processo de concessão, encaminhou a ANTT dois documentos: o Ofício n.º 4/2013, de 9 de janeiro de 2013, a fim de obter esclarecimentos, e o Ofício n.º 13/2013, solicitando, também, novas informações e sugerindo alterações no edital. Depois de realizados todos os esclarecimentos pedidos pelo Tribunal, a ANTT, em 4 de julho de 2013, protocolizou o Ofício n.º 720/2013-DG/ANTT, por meio do qual comunicava nova publicação do Edital ANTT n.º 1/2012, com as devidas alterações.

A referida medida tornou-se necessária em virtude de ajustes nas premissas do projeto e modificações nas regras do certame, realizadas por meio de comunicados relevantes da ANTT n.ºs 8, 9 e 10, datados de 2 de julho de 2013. Posteriormente, o TCU verificou a necessidade de diligenciar a ANTT, a fim de indagar a origem da nova taxa de retorno empregada para balizar o valor de outorga do serviço (OFÍCIO N.º 239/2013).

Na Tabela 3, a seguir, apresenta-se a síntese das principais características do projeto em tela, comparando as especificações do EVTEA, examinado por ocasião do Acórdão n.º 3.349/2012, com as premissas modificadas, que trazia os ajustes nas premissas do projeto e modificações nas regras do certame, intitulado “Modelagem financeira e de concessão”:

Tabela 3. Principais premissas do projeto do TAV

Item	EVTEA	Comunicado relevante 10/2013
<i>Tarifa-teto inicial para trecho Rio-São Paulo</i>	<i>R\$0,49 por km</i>	<i>R\$0,49 por km</i>
<i>Valor de outorga variável</i>	<i>R\$70,31 por trem/km equivalente</i>	<i>R\$68,08 por trem/km equivalente</i>
<i>Investimentos</i>	<i>R\$7,6 bilhões</i>	<i>R\$7,6 bilhões</i>
<i>Valor do contrato (somatório das receitas)</i>	<i>R\$244.199.171.181,00</i>	<i>R\$244.199.171.181,00</i>
<i>Limite para financiamento público</i>	<i>R\$5.370.267.700,00</i>	<i>R\$5.370.267.700,00</i>

Item	EVTEA	Comunicado relevante 10/2013
<i>TIR desalavancada (WACC)</i>	<i>6,32% a.a.</i>	<i>7% a.a.</i>
<i>TIR do acionista</i>	<i>11,57% a.a.</i>	<i>13,63% a.a.</i>
<i>Prazo de operação do serviço</i>	<i>quarenta anos</i>	<i>Quarenta anos</i>

Fonte: Acórdão n.º 3.349/2012 — TCU-Plenário.

Considerando não haver inconformidades relevantes no Edital n.º 1/2012, na minuta de contrato que integrava o respectivo documento e nas informações e entendimentos presentes nos Comunicados Relevantes n.ºs 1 a 7/2013, no relatório técnico da Sefid, expunha-se, entre propostas, determinações e recomendações, o posicionamento favorável ao prosseguimento da licitação (RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO ELABORADO PELA SEFID, ACÓRDÃO N.º 2052/2014).

Toda a documentação em análise foi remetida ao gabinete do ministro relator Benjamin Zymler. Em 14 de agosto de 2013, haveria sessão no plenário do TCU, em que seria apresentado e apreciado o relatório do ministro relator referente ao segundo estágio da outorga. No entanto a ANTT, antes da sessão do TCU, publicou o Comunicado Relevante n.º 12/2013 no qual informou o adiamento, sem prazo definido, do cronograma da licitação.

Diante da situação exposta, o TCU entendeu que, com a suspensão do certame em exame por prazo indeterminado, o respectivo EVTEA deveria ser atualizado pelo poder concedente, à exceção da modelagem financeira da concessão, cuja última atualização se deu em 1.º de julho de 2013, pois haveria possibilidade de atualizarem-se outras premissas do estudo e eliminarem-se distorções internas do modelo sem que isso acarretasse atrasos relevantes no cronograma da licitação.

Assim, determinou-se à Agência Nacional de Transportes Terrestres que, caso e quando decida dar prosseguimento à licitação do trem de alta velocidade, envie ao Tribunal novos estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e

ambiental, produzidos com antecedência máxima de 18 meses, conforme jurisprudência plasmada nos Acórdãos n.^{os} 2.104/2008-TCU-Plenário, 682/2010-TCU-Plenário, 683/2010-TCU-Plenário e 684/2010-TCU-Plenário.

— BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social é uma empresa pública federal, com sede no Rio de Janeiro e fundada em 1952. Tem personalidade jurídica de direito privado; atualmente, vincula-se ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior — MDIC — e tem como objetivo apoiar projetos industriais e de infraestrutura que contribuam para o desenvolvimento do País. Possui três subsidiárias integrais: Agência Especial de Financiamento Industrial — FINAME —, BNDES Participações SA. — BNDESPAR — e BNDES PLC que objetivam, respectivamente, financiar a comercialização de máquinas e equipamentos, possibilitar a subscrição de valores mobiliários no mercado de capitais brasileiro e, por último, com sede em Londres, conquistar participações acionárias em outras companhias. A união das empresas representa o chamado "Sistema BNDES" (*SITE BNDES*).

O BNDES, nas últimas décadas, tem-se destacado como principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em diversos segmentos da economia, apoiando setores econômicos, como agricultura, indústria, infraestrutura, comércio, serviços. E importante ressaltar que, nos últimos anos, os números expressivos de investimentos do BNDES em infraestrutura foram fortemente influenciados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, instituído em janeiro de 2007 e destinado a estimular o investimento privado a ampliar investimentos públicos em infraestrutura.

Em entrevista ao Grupo Estado no ano 2012, o diretor de Infraestrutura e Insumos Básicos do BNDES, Roberto Zurli, disse que, em 2011, o crédito do BNDES para grandes projetos de infraestrutura somou pouco mais de R\$18 bilhões, o que já representou uma alta de 15% em relação a 2010. “A infraestrutura tem uma demanda crescente e é um motor importante no

crescimento do País. Há uma demanda firme de longo prazo”, afirmou o diretor do BNDES.²⁵

Por meio do Decreto n.º 6.256, de 13 de novembro de 2007, que incluiu o TAV no PND e teve como principal objetivo estruturar a concessão pública do trem-bala, o BNDES ficou responsável por contratar, coordenar os estudos técnicos e prover o apoio técnico necessário à execução e ao acompanhamento do processo de desestatização da infraestrutura e da prestação de serviços de transporte terrestre relativo ao TAV.

Ressalte-se que, após a publicação do citado decreto, o Sinaenco — Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva — entrou com uma representação no TCU questionando a competência do BNDES para coordenar a realização dos estudos técnicos para implantar o TAV entre os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo. O TCU, por meio do Acórdão n.º 4.760/2010, negou a representação, argumentando que “a atribuição de contratar e coordenar estudos e prestar apoio técnico ao projeto do TAV tem fundamento no art. 3.º c/c o art. 10, inciso I, do Estatuto do BNDES, aprovado pelo Decreto n.º 4.418/200”. No art. 3.º do citado normativo, lê-se que o BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do governo federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico-social do País.

Com o intuito de agregar experiência internacional ao projeto, o BNDES manteve entendimentos com organismos multilaterais, como a International Finance Corporation (IFC), o Banco Mundial, o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para obtenção de apoio técnico ao TAV. Como resultado das tratativas, foi celebrada, entre o BNDES e o BID, a Carta-Convênio ATN/OC-10699-BR, de 7 de janeiro de 2008, que implementa e rege cooperação técnica internacional para o desenvolvimento de estudos técnicos ao trem-bala. No âmbito da Carta-

²⁵ Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/-bndes-destinara-r-23-bilhoes-para-infraestrutura-udop-sp-diversas>. Acesso em: 13 nov. 2014.

-Convênio, o Consórcio Halcrow-Sinergia foi contratado para elaborar os estudos de viabilidade para um sistema ferroviário de alta velocidade, ligando as cidades do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Campinas (ACÓRDÃO N.º 1.510/2010 — TCU, p. 2).

O BNDES foi um dos órgãos que atuava no grupo de trabalho para dar andamento ao processo de concessão do TAV. No primeiro edital, o formato de apoio do BNDES é similar ao atual, pois a participação máxima de recursos públicos no financiamento seria de até R\$19,977 bilhões, atualizada pelo IPCA e limitada a 80% dos itens financiáveis pelo Banco ou 60,3% do investimento total — o que fosse menor.

No formato atual, o BNDES concederá empréstimo financeiro ao concessionário que vencer a licitação. O apoio do Banco será na modalidade de *Project Finance*, de forma direta. Na primeira etapa de licitação, o empréstimo está limitado a R\$5,3 bilhões na data-base de dezembro de 2008, corrigido pelo IPCA (R\$6,6 bilhões, em valores de dezembro de 2012); o valor do aporte também está limitado a 80% dos itens financiáveis ou 70% do investimento total (aproximadamente, 34 bilhões de reais), com TJLP (Taxa de Juro de Longo Prazo) mais 1% e prazo de até trinta anos.

A primeira etapa do projeto compreende a implantação dos sistemas de sinalização, eletrificação e comunicação, fornecimento do material rodante, proteção acústica, operação e manutenção do sistema.

Antes da publicação do primeiro edital, representantes do BNDES e de outros órgãos participaram de várias audiências públicas realizadas nas cidades que abrigarão estações do TAV e no DF, a fim de esclarecer detalhes sobre o edital de licitação do trem-bala a ser publicado. Nas audiências, os profissionais que acompanhavam as discussões sobre a viabilização do TAV expunham opiniões e sugestões sobre o empreendimento.

Em reunião pública realizada em 2 de setembro de 2010, na BM&FBovespa, para esclarecer o edital do trem-bala, o então superintendente executivo da ANTT, Hélio Mauro França, afirmou que se tratava de uma questão interna do

governo federal. "O BNDES é apenas um agente, mas o governo definirá a política". (AGÊNCIA ESTADO).

Na prática, o BNDES atuará como repassador dos recursos e, segundo o diretor-geral da ANTT no período, Bernardo Figueiredo, em declaração ao *site* da revista *Veja*, publicado em 18 de janeiro de 2012, o financiamento a ser concedido pelo Banco será de vinte bilhões de reais, referente a 70% do valor do projeto, dividido em quatro bilhões de reais para os vencedores da etapa de tecnologia e 16 bilhões de reais para os da etapa de infraestrutura. No entanto, conforme a mesma reportagem, o presidente do BNDES Luciano Coutinho esclareceu que a participação do Banco de fomento foi definida desde o primeiro momento na política do governo: será um empréstimo conjunto entre o BNDES e o Tesouro, e ainda não existe repartição do empréstimo.²⁶

6.2 Contexto político

Partindo do ponto de vista de que a política pública é o embate em torno de ideias e interesses e, também, o resultado da dinâmica do jogo do poder, sua implementação pode ser entendida como um processo por meio do qual os objetivos podem ser alterados.

Vários fatores podem interferir na implementação dessa tipicidade de política, alterando os rumos previstos no processo, pois gestores de políticas públicas sofrem influências de circunstâncias externas, tornando possíveis ou não a implementação. Segundo Hogwood e Gunn (*apud* SARAVIESA e FERRAREZI, 2007, p. 34), tais circunstâncias envolvem adequação, suficiência e disponibilidade de tempo e recursos; características da política, em termos de causa e efeito, vínculos e dependências externas; compreensão e especificação de objetivos e tarefas; comunicação; coordenação e obediência (Cf. CARVALHO, BARBOSA e SOARES, 2010).

Contribuições recentes no âmbito da literatura têm enfatizado a dimensão política do processo de implementação numa perspectiva realista e positiva e

²⁶ Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/antt-quer-leilao-de-trem-bala-ate-outubro--2> e <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/827515-mp-visa-assegurar-potencial-de-operacao-do-bndes-diz-governo.shtml>. Acessos em: 13 nov. 2014.

não negativa e utópica. A estratégia tecnocrática de eliminar-se ou insular-se a política pública do jogo político mais amplo tem-se mostrado irreal e pouco democrática. Com o reconhecimento do jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, em tais contribuições, enfatiza-se a importância de incorporarem-se os *stakeholders* (atores políticos) ao processo de formulação e implementação de políticas públicas (SILVA e MELLO, 2000).

Daí ser necessário contextualizar as forças políticas que atuavam no governo federal no período em que ocorreram as ações mais efetivas para a implementação do TAV, basicamente entre os anos de 2008 a 2013.

A princípio, vale lembrar o ministro do TCU Augusto Nardes que, em entrevista à *Folha de S. Paulo*, em agosto de 2013, considera que, no Brasil, há dificuldades de implementar políticas, pois se “atende à pressão da semana ou do mês e não [se] planeja o Brasil a médio e longo prazo”.²⁷

O presidente Lula iniciou seu primeiro mandato em 2002. Em 2006, foi reeleito e permaneceu na presidência até 2010. Nesse período, esteve à frente da Casa Civil Dilma Rousseff, como ministra-chefe, de junho de 2005 a março de 2010; antes, ela havia sido ministra das Minas e Energia. Vale lembrar que a Casa Civil foi um dos órgãos articuladores do TAV.

Lula, em 2010, durante o evento de lançamento do primeiro edital do TAV, atribuía todo o sucesso do projeto à futura candidata à sucessão, pois, assegurava ele, “foi ela que começou, foi ela que trabalhou, foi ela que organizou, foi ela que fez todo o trabalho” na viabilização da publicação do edital do trem-bala.²⁸

Ao fim de oito anos de mandato, Lula entregou à presidenta eleita Dilma Rousseff um governo com 83,4% de aprovação, segundo a pesquisa Sensus divulgada em 29 de dezembro de 2010 pela Confederação Nacional do

²⁷ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/poderepolitica/2013/08/1326778-leia-a-transcricao-da-entrevista-de-augusto-nardes-a-folha-e-ao-uol.shtml>. Acesso em: 21 nov. 2014.

²⁸ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1507201014.htm>. Acesso em: 21 nov. 2014.

Transporte (CNT). Em junho de 2013, antes das manifestações populares ocorridas naquele ano, esse indicador já estava em 55%. Em julho, uma pesquisa especial do Ibope divulgada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) que mediu o impacto das manifestações na aprovação do governo registrou queda para 31%. A partir daí, houve recuperação em setembro (37%) e novembro (43%).²⁹

Importante ressaltar que, durante os dois mandatos do governo Lula e no primeiro da presidenta Dilma, o governo federal tinha maioria na Câmara dos Deputados e relativa maioria no Senado, dessa forma as ações que dependiam do Congresso eram mais facilmente aprovadas; no entanto, em março de 2012, o Senado rejeitou por 36 votos contra e 31 a favor com uma abstenção a recondução de Bernardo Figueiredo, homem de confiança da presidenta Dilma Rousseff, ao cargo de diretor-geral da ANTT que ele já havia dirigido de 2008 a fevereiro de 2012.

A relação de Figueiredo com Dilma remonta ao governo Lula, quando ela era ministra da Casa Civil e ele, seu assessor por dois anos para assuntos de logística. Foi quando começou a construir-se a imagem do "homem do trem-bala", tornando-se uma das figuras mais citadas quando o tema é TAV Brasil. Bernardo sofreu forte oposição do senador Roberto Requião (PMDB-PR) que se opunha à indicação e acusava Figueiredo de usar o cargo na ANTT para defender interesses de empresas privadas para as quais havia trabalhado no passado. Vale lembrar uma entrevista do então líder do governo senador Romero Jucá a *O Globo* em que afirma que o que houve para a não aprovação foi a insatisfação quanto ao nome do indicado e ao próprio governo, que, segundo o entrevistado, diz respeito aos problemas de sempre: falta de liberação de emendas, indicações políticas e falta de atenção dos ministros.³⁰

Mesmo negada sua ida para a ANTT, Bernardo Figueiredo continuou influente na área federal. Assim, anunciou-se, em agosto de 2012, sua escolha para

²⁹ Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-03/pesquisa-indica-interruptao-na-recuperacao-da-popularidade-do-governo-dilma>. Acesso em: 21 nov. 2014.

³⁰ Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/senado-rejeita-reconducao-de-bernardo-figueiredo-na-antt-4251189>. Acesso em: 21 nov. 2014.

presidente da ETAV, posteriormente transformada em EPL. Ressalte-se que foi uma escolha direta da presidenta Dilma Rousseff.

No entanto, durante o ano de 2013, Figueiredo perdeu prestígio com a presidenta. Um dos motivos, segundo relatos na mídia, foi sua declaração, em agosto de 2013, em entrevista a O Globo, que causou mal-estar no governo. Na ocasião, afirmou que o trem-bala custaria aos cofres públicos um bilhão de reais até 2014 mesmo sem sair do papel, com novecentos milhões gastos apenas com o projeto executivo. Dias depois, o ministro dos Transportes, Cesar Borges desmentiu a informação. Desgastou-se também em virtude das suspeitas levantadas pela imprensa de atuar conforme os interesses das empresas na agência reguladora.³¹

Figueiredo foi, então, substituído, na presidência da EPL, em dezembro de 2013, pelo economista Paulo Sérgio Oliveira Passos, servidor de carreira do Ministério do Planejamento, que, anteriormente, assumira por três vezes o Ministério dos Transportes — duas vezes no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e uma vez no governo de Dilma Rousseff.

Como se pode observar, a influência política ao projeto faz-se presente há muito tempo. À guisa de exemplo, vem à lembrança a crise aérea ocorrida no final de 2007. Já em 28 de maio desse ano, o jornal *Valor Econômico* registrava:

Governo decide apostar no trem-bala entre Rio e São Paulo: Em meio à crise dos aeroportos, a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, decidiu engajar-se pessoalmente para tirar do papel um projeto de nove bilhões de dólares, há tempos sonhado por paulistas e cariocas: a construção de um trem de alta velocidade para ligar as duas maiores cidades do país.

É importante destacar que ocorreram dois fatos externos que podem ter influenciado no andamento do processo do TAV: em 2013, as grandes empresas do setor ferroviário interessadas no TAV foram alvo de investigações

³¹ Disponível em: <http://economia.ig.com.br/empresas/2013-10-24/dilma-decide-trocar-presidencia-da-epl.html>. Acesso em: 21 nov. 2014.

de práticas de cartel em obras dos metrô de São Paulo e do Distrito Federal; e, em meados daquele ano, aconteceram manifestações populares em todo o País em que se cobravam, entre vários temas, melhorias no transporte público, contenção nos gastos de obras públicas e combate à corrupção. Como o TAV era um projeto de forte impacto financeiro nos cofres públicos, sua continuidade foi de encontro ao pedido das manifestações.

Segundo reportagem do *Valor Econômico*, a presidenta Dilma estava convencida da viabilidade do trem-bala, mas sabia que o projeto não "pegara" na opinião pública e que seria criticada se o leilão tivesse como vitorioso um consórcio liderado pela Alstom — empresa francesa listada como uma das beneficiárias do suposto cartel investigado pelo Cade.³²

Não é possível afirmar que tais fatos exerceram impacto no último adiamento do leilão do TAV, tendo em vista que, oficialmente, o governo desmentira tais influências; porém, na leitura do contexto do período, é possível observar um forte sopro desfavorável a sua continuidade.

6.3 Entrevistas

Entrevistas, quando realizadas com informantes-chave, são fontes essenciais de informação para estudos de casos, não apenas por fornecerem percepções e interpretações sobre questões pesquisadas, mas também por sugerirem fontes nas quais se podem buscar outras evidências (YIN, 2001).

Dessa forma, todas as entrevistas foram feitas com a intenção de coletar dados que não se encontrem em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos. A possibilidade de obterem-se informações mais precisas é atraente, pois favorece à imediata contestação de prováveis discordâncias (MARCONI e LAKATOS, 1996).

Levando-se em conta esses conceitos, realizaram-se, na feitura deste trabalho, entrevistas com seis pessoas que, em momentos diversos, atuaram no processo do TAV: duas atuantes na Finep, duas no BNDES e duas na EPL.

³² Disponível em: <http://www.anetrans.com.br/component/content/article/3153-dilma-hesita-em-decisao-sobre-trem-bala-.html>. Acesso em: 22 nov. 2014.

É importante ressaltar que todas as perguntas formuladas foram encaminhadas e respondidas por *e-mail*, embora, nas empresas com sede no Rio de Janeiro — Finep e BNDES —, tenham ocorrido reuniões presenciais para melhor explicar o sentido da pesquisa e saber da disponibilidade dos entrevistados. Somente nas entrevistas com os dois funcionários da EPL não houve qualquer contato presencial.

Como alguns solicitaram confidencialidade quanto a nomes e cargos, estendeu-se o anonimato a todos os entrevistados.

Na Finep, a primeira pessoa a ser entrevistada foi o coordenador do GT encarregado de representar esse órgão, em 2004, no Ministério da Ciência e Tecnologia para subsidiar a definição do modelo de absorção de tecnologia dos sistemas que compõem o TAV; a segunda foi um analista que, entre 2012 e 2013, atuava no departamento da Finep responsável pelos projetos de logística e, por isso, participava de reuniões com pessoas que atuavam na condução do processo de concessão do TAV.

Nessas entrevistas, o que se constatou de mais significativo foi que o processo de condução era fortemente influenciado pela Casa Civil, que — como já se mencionou — tinha, como ministra-chefe, Dilma Rousseff, atual presidenta da República. Além disso, é possível observar a existência de muito debate a respeito do processo de transferência de tecnologia, em que o MCT teve um papel relevante. De todos esses questionamentos resultou o anexo 3 ao edital de concessão com as Condicionantes Mínimas para a Transferência de Tecnologia, que teve participação indireta de ICTs (Institutos de Ciência e Tecnologias) tendo em vista a Finep ter solicitado propostas ao tema.

Nas entrevistas, não foi detectado se o modelo de transferência de tecnologia exerceu alguma influência nos fracassos de leilões do TAV, como relatado na mídia, no entanto a Finep poderia ter tido uma maior participação no projeto TAV nas questões relacionadas com os estudos do projeto básico, especialmente coordenação e financiamento.

Somente um dos dois funcionários do BNDES da área de estruturação de projetos — atuantes diretos no processo de concessão do TAV — pôde

responder às perguntas, pois o outro estava licenciado, mas participara da entrevista prévia em que relatou sua experiência no processo do TAV.

Confirmou-se que o BNDES entrara no projeto do TAV, pois um empreendimento exclusivamente privado não teve boa aceitação. Assim, coube ao BNDES desenvolver uma estrutura de financiamento (*Project Finance*) que viabilizasse o projeto. O BNDES começou a financiar projetos na modalidade de *Project Finance* em operações do setor de telecomunicações (1997/2002) e, depois, no setor de energia (2001/2002).

Desde a publicação do primeiro edital de licitação do TAV, em 2010, houve três alterações de responsáveis pela chefia do Departamento de Transporte e Logística, setor responsável pelo TAV no BNDES, motivadas por aposentadorias, mas o gerente responsável pelo projeto e a equipe mantiveram-se; dessa forma, segundo o entrevistado, não houve descontinuidade nos processos internos do Banco.

Segundo o entrevistado, o modelo de *Project Finance* do TAV não influenciou no processo de não implementação do projeto, e o último fracasso do leilão, em 2013, ocorreu em razão do cenário econômico incerto daquele período.

Os dois funcionários da EPL que foram entrevistados, cientificaram que as interlocuções da EPL para as tratativas do TAV foram realizadas, conforme a temática, com diversos órgãos públicos: Casa Civil (CC), MT (Ministério dos Transportes), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público da União (MPU), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (MF/STN), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Desenvolvimento e Indústria (MDIC), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Secretaria da Aviação Civil (SAC), Infraero, além de órgãos e entidades de governo dos estados e municípios.

Corroborando a entrevista dos funcionários da Finep, em relação ao processo de transferência de tecnologia, pôde-se saber que houve várias tratativas entre órgãos e entidades do governo federal, sendo citado o MCT. Além disso, não

se consultou somente o setor produtivo, mas se mapearam as possíveis potencialidades de instituições ligadas à Ciência e Tecnologia, o que culminou no Programa de Transferência e Absorção de Tecnologia (PTAT), estabelecendo diretrizes mínimas, focos tecnológicos e até percentuais gradativos de nacionalização para determinados itens, de acordo com cada fase de implantação do projeto.

Segundo os entrevistados, realizaram-se visitas de ocupantes de cargos estratégicos da ANTT e APL a diversos países: Portugal, Espanha, França, Alemanha, Japão, China, Coreia do Sul, com o objetivo de conhecer os tipos de TAVs existentes no mundo e os modelos de concessões ali realizados.

E mais: todos os estudos, minutas de Edital e do Contrato de Concessão, incluindo o modelo proposto para o processo de transferência e absorção de tecnologia, foram levados ao debate público, por meio de apresentações, consultas e audiências públicas, englobando as participações de cidadãos comuns e dos principais *stakeholders*.

Nos debates públicos, em que participaram alguns grupos internacionais potencialmente interessados no TAV, o que mais se discutia, do ponto de vista econômico-financeiro, eram questões concernentes à alocação dos riscos, e o *Project Finance* era o melhor modelo para esse tipo de projeto, pois promove a alocação de riscos de acordo com o papel de cada ator no processo.

6.4 Ações PAC 2

Neste estudo, estimulado por entrevistas e entendendo todo o contexto da política pública, incluindo-se a presença governamental, suas ações, iniciativas e as reações de outros influentes atores políticos envolvidos — iniciativa privada, sociedade e mídia —, há um dado fundamental à finalização da pesquisa descritiva, que pode contribuir para entender-se como um governo pode lidar com uma informação: o fato de o governo federal haver anunciado, no Relatório de junho de 2014, dados referentes às obras do PAC 2, revelando que 95,5% das obras previstas no programa foram concluídas até o fim de abril de 2014, com R\$871,4 bilhões em investimentos desde o início do governo

Dilma Rousseff, em 2011, e apontando as obras do TAV RJ-SP como “adequadas”, apesar de o leilão ter sido cancelado três vezes desde 2010.³³

Capítulo 7 — Considerações finais

O governo federal, há cerca de dez anos, realiza ações para a implementação do trem-bala, no entanto o empreendimento não consegue ascender. Nesse cenário e considerando-se o que se depreendeu, tornou-se possível responder à pergunta-chave desta pesquisa, pois se constatou que as causas para o insucesso aduzido são variadas, porém passíveis de serem apresentadas em dois grupos: as originadas intragoverno e as extragoverno.

No primeiro grupo — intragoverno —, está a primeira instituição pública responsável pelo processo de concessão do TAV: a Valec, que, embora contasse com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, empenhada pessoalmente no projeto, e estivesse vinculado ao Ministério dos Transportes, o qual tinha uma função executiva no empreendimento, tinha um histórico de denúncias de corrupção e baixa produtividade. Considerando-se a baixa capilaridade das ferrovias no Brasil, neste estudo, verificou-se também que, no período da Valec, houve certa lentidão nas ações necessárias para a condução do TAV no que tange a sua implementação.

Outro fator causador do insucesso do primeiro edital do TAV, em 2010, foi o fato de o modelo originalmente estruturado para sua outorga não estar dividido em etapas, como o edital de 2012 em que basicamente dissociou-se a escolha da tecnologia utilizada da construção de toda a infraestrutura.

A velocidade máxima concebida para o projeto do trem-bala era um item que merecia ser mais bem debatido, pois, se é interessante ter uma alta tecnologia disposta para o TAV, é igualmente importante conhecer as razões de o TAV ter velocidade máxima de 350km/h e não outra menor. Segundo alguns relatos encontrados na mídia, essa decisão fora tomada pela União antes que os estudos técnicos se concluíssem e é importante, porque impacta as condições técnicas do projeto por trazer implicações importantes, como quanto mais altas

³³ Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/pac/10/10PAC2-completo.pdf>. Acesso em 28 nov. 2014

as velocidades propostas, maiores serão os raios de curvatura, além de uma maior inflexibilidade do traçado, tornando-se necessários mais túneis e viadutos. Há que considerar-se ainda que, por questões de segurança, é fundamental ter tecnologias mecânicas, eletrônicas e de resistência de materiais mais específicas. Adicionalmente, é mister considerar que tudo isso gera maior custo financeiro ao empreendimento.

O estudo de uma tecnologia alternativa para o TAV com uma velocidade máxima menor que a de 350km/h não foi verificado nas pesquisas deste trabalho, mas tal fato certamente favoreceria uma comparação entre os projetos, proporcionando um melhor dimensionamento do custo-benefício deles. Compensaria investigar, futuramente, o seguinte ponto: será que o fato de contar com sete ou oito minutos a menos de tempo final de trajeto compensaria alguns bilhões a mais de investimentos públicos? Sugere-se dar continuidade à pesquisa em política pública, com base tecnológica, sobre esse aspecto, como contribuição para uma solução viável, segura e economicamente justificável ao complexo e polêmico projeto.

Questões referentes ao modelo concebido para o TAV, em termos de transferência de tecnologia como um entrave aos interesses dos grupos estrangeiros, não se constataram no estudo, apesar de alguns questionamentos sobre os condutores do empreendimento.

O debate político manteve-se presente, porém é importante destacar seu recrudescimento com a saída de Bernardo Figueiredo da presidência da EPL. Não houve outra personalidade de mesmo *status* político para defender o TAV, com veemência e conhecimentos iguais aos que Figueiredo manifestou.

Além disso, outros fatores encontrados na pesquisa, como as manifestações populares de junho de 2013, agravados pelo envolvimento de empresas — especialmente Alstom e Siemens, que faziam parte de grupos interessados na concessão do TAV — em suspeitas de corrupção para licitação do metrô de São Paulo, ajudaram a aumentar a oposição da sociedade ao projeto, corroborada por algumas lideranças significativas, como alguns ministros do TCU.

No segundo grupo — extragoverno —, também houve influência na não implementação do TAV, pois o cenário econômico internacional em crise, a partir de 2008, especialmente Japão e países europeus — os maiores provedores de tecnologias para o TAV —, fez com que grandes grupos estrangeiros atuantes no setor reduzissem seus investimentos nas economias em desenvolvimento, em que os riscos são maiores. Houve, também, durante o andamento das negociações, a ocorrência de um fato trágico: o descarrilamento de um trem da estatal espanhola Renfe, no norte da Espanha, causando mais de oitenta mortes. Ressalte-se que a Renfe é responsável pela segunda maior rede de trens de alta velocidade do mundo e evidenciavam-se aspectos negativos dessa alternativa de transporte.

Nos estudos desenvolvidos sobre o uso do recurso público no Brasil, constatou-se que é imprescindível ter uma boa governança para os grandes projetos para proporcionar maior efetividade e transparência na administração pública brasileira.

Capítulo 8 — Referências

- ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.
- ARAÚJO, W.F.G. de. As estatais e as PPPs: o *Project Finance* como estratégia de garantia de investimentos em infraestrutura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 57, n.º 2, p. 169-190, abr./jun. 2006.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BONOMI, C.A.; MALVESSI, O. **Project Finance no Brasil**: fundamentos e estudos de Caso. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008 (caps. 1, 2 e 5).
- BORGES, Claudio Neves. **O trem de alta velocidade e o impacto no transporte aéreo entre o Rio de Janeiro e São Paulo**. 106 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências e Engenharia de Transportes) — COPPE/ Programa de Engenharia de Transportes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2010.

- BORGES, L.F.X.; FARIAS, V.C. de S. *Project*: considerações sobre a aplicação em infraestrutura no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 9, n.º 18, p. 241-280, dez. 2002.
- CARVALHO, M.L.; BARBOSA, R.C.G.; SOARES, J.B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, Mar del Plata – Argentina, 2010. p. 1-13.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**: para uso dos estudantes universitários. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 2003 (parte I, cap. 2).
- CONSÓRCIO HALCROW-SINERGIA (2009). **Projeto TAV Brasil**: Relatório final. Disponível em: www.tavbrasil.gov.br. Acesso em: 6 nov. 2014
- CRESWELL, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007 (cap. 1).
- DIAS-BATISTA, D.A. **Trens de alta velocidade e arranjos produtivos locais**: uma investigação sobre suas inter-relações e impactos para o desenvolvimento. Dissertação (Mestrado em Transportes, Publicação T.DM-001A/2011) — Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília, Brasília-DF, p. 1-36. 2011.
- ESTENDER, A.C.; CAMARGO, E.M.S. de A. A participação do BNDES no desenvolvimento do setor de logística para a Copa do Mundo. **Revista Científica Hermes**, 2012.
- FARIAS, P.C.L. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. In: **Cadernos MARE/ENAP**. Brasília, n.º. 11, p. 15, 1997.
- GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de Caso Qualitativo. In: SILVA, Anielson Barbosa; GODOI, Christiane Kleinubing; MELLO, Rodrigo Bandeira de (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115-146.
- GRAHAM, Andrew. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: ENAP, 2010, p. 23-36.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A experiência brasileira nas concessões de serviço público. **Interesse Público**, Belo Horizonte, vol. 9, n.º 42, mar. 2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 58-59.

MAIA, Samantha. Os percalços do trem-bala. **Carta Capital**, São Paulo: Infraestrutura, p. 57-58, 24 de abril de 2013.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 65-97.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: Desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. 254 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas.

MENDES, Marcos. **Trem de alta velocidade**: caso típico de problema de gestão de investimentos. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, out. 2010. (Textos para Discussão, 77).

MIYAZAKI, M.Y.S. Transferência internacional de tecnologia. **Revista de Administração de Empresas** (RAE). São Paulo, vol. 31, n.º 4, p. 97-105, out./dez. 1991.

MORAIS, A.C.; ARAGÃO, J.J.G. Gasto público em infraestrutura de transporte é produtivo?. In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE TRANSPORTE E TRÂNSITO, 16., 2007, Maceió-AL.

NETTO, Edemir Araújo. Resumo: a nova lei federal de concessões e permissões de serviços públicos e obras públicas. **Revista USP**, p. 270-292, 1995.

REVISTA O SISTEMA FERROVIÁRIO BRASILEIRO. Brasília: CNT (Confederação Nacional do Transporte), 2013. 58 p.

PISCOPO, M.R.; MACCARI, E.A. Transferência internacional de tecnologia em empresas multinacionais brasileiras: caso do setor siderúrgico. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, vol. 12, n.º 3, p. 50-78. 2012.

REIS, L.S. Políticas públicas sob a ótica do novo gestor: o public policy-cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado, **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Brasília, vol. 10, n.º1, jan./jun. 2011.

SAMÔR, J.B. **Impactos econômicos da implantação de um trem de alta velocidade**: uma análise comparativa. 55 fls. Dissertação (Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios) — Centro de Estudos em Regulação de Mercados da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília-DF. 2014.

SARAIVA, Eduardo Cesar Gomes. **Projetos de infraestrutura pública**: risco, incerteza e incentivos. 110 fl. Tese (Doutorado em Economia) — Escola de

Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro. 2008.

_____.; FERRAREZI, E. (orgs.) **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006 (vol. 1).

SCHROEDER, E.M; DE CASTRO, J. C. 2010. **Transporte Rodoviário de Carga**: situação atual e perspectivas. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/carga.pdf Acesso em: 01 nov. 2014

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010 (cap. 3).

SILVA, Francisco Gildemir F. *et al.* Investimentos em transportes terrestres causam crescimento econômico ? Um estudo quantitativo. JTL-RELIT. **Journal of Transport Literature**, Manaus, vol. 7, n.º 2, p. 124-145, 2013.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n.º 48, p. 1-16, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n.º 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Luís Antônio Francisco. Dossiê: políticas públicas em segurança Políticas de Segurança no Brasil: Desafios Diante das Novas Agendas. REPOL – Revistas de Estudos de Política, Campina Grande, vol. 1, n.º 2, p. 9-29, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

[Consultas a *sites* dos seguintes órgãos: ANTT, BNDES, Casa Civil do Governo Federal, EPL, TCU, VALEC, Ministério dos Transportes, Ministério do Planejamento; e dos periódicos: *Revista TAV Trilhos, Brasil Engenharia, Portal Copa 2014*.]