

Estudo de Caso sobre a Não Implementação do Trem de Alta Velocidade RJ-SP
Case Study on the Non-Implementation of the Rio de Janeiro-São Paulo High Speed Rail

Deborah Moraes Zouain

Doutora em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ
Professora Adjunta na Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO
Rua da Lapa, 86 - Centro - Rio de Janeiro – RJ - CEP: 20021-180
deborahzouain@gmail.com

Mário Cesar Rosa de Azeredo

Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ
Analista de Projetos na Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP
Av. República do Chile, 330 - Centro - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20031-170
mazeredo@live.com

André Luís Faria Duarte

Mestre em Administração pelo MADE/UNESA
Doutorando em Administração na UNIGRANRIO
Analista em C&T na Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN
Rua Gal. Severiano, 90 – Botafogo - Rio de Janeiro – RJ - CEP: 22290-901
alduarte@cnen.gov.br

Luiz Alexandre Valadão de Souza

Mestre em Administração pela UFRRJ
Doutorando em Administração na UNIGRANRIO
Professor na Secretaria Municipal de Educação do RJ
Rua da Lapa, 86 - Centro - Rio de Janeiro – RJ - CEP: 20021-180
luiz.alexandre.valadao@gmail.com

Resumo

O presente artigo aborda os problemas enfrentados pela 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). O trabalho não está direcionado a questões técnicas, relatando apenas detalhes que possam contribuir para um melhor entendimento acerca do avanço de tecnologia que o envolve. O foco encontra-se nas ações promovidas pelos atores envolvidos no empreendimento, bem como no contexto geral que inviabilizou o sucesso da sua concessão pública durante os dois mandatos do Presidente Lula e o primeiro mandato da Presidenta Dilma. Assim, o objetivo desse artigo é descrever o conjunto de ações que causaram o fracasso da implementação do TAV entre os anos de 2010 e 2014, sob a ótica da teoria dos stakeholders, ampliando e fortalecendo as discussões acerca dos desafios e perspectivas da execução de megaprojetos na área de infraestrutura no Brasil. O tema contemporâneo exigiu, na concepção deste estudo de caso, extensa pesquisa documental, realizada por meio de matérias disponíveis na internet, reportagens dos principais veículos da imprensa, artigos e textos publicados por especialistas no assunto. Entrevistas com pessoas que participaram, em algum momento, do ciclo dessa política pública enriqueceram os dados, visando a descrição de ações e da estrutura concebida para o projeto pelo Governo Federal. Os resultados giram em torno da grande complexidade do projeto e do fracasso dos

Submetido em Agosto de 2018 e aceito em Julho de 2019 por Diana Lima após o processo de Double Blind Review

Uma versão do presente estudo foi apresentada e publicada nos Anais do XL EnANPAD 2016

leilões do TAV, durante o período de 2010 a 2014, agrupando as causas em dois grupos distintos: as originadas intragoverno e as originadas extragoverno.

Palavras-chave: Administração pública; Política pública; Transporte; Transporte ferroviário; Infraestrutura de transporte.

Abstract

This paper addresses the problems faced by the federal public administration in the context of one of the largest infrastructure projects ever proposed in Brazil – the Rio de Janeiro-Campinas High-Speed Rail (HSR – Brazil). We do not look into technical issues, save for details that may help provide some insight into the technology advancement that it involves. Rather, we focus on the steps taken by the actors involved, as well as the general context that prevented the project's auctions from succeeding during former President Lula's two terms and former President Dilma's first term. Thus, the objective of this article is to describe the set of actions that caused the failure of the TAV implementation between the years 2010 and 2014, from the point of view of the stakeholder theory, expanding and strengthening the discussions about the challenges and perspectives of megaprojects execution in the infrastructure area in Brazil. A contemporary subject required, in the design of this case study, extensive documentary research, which was conducted via news stories available on the internet, press reports and texts by subject matter experts. Interviews with people who, at some point, participated in this public policy cycle enriched the data, aiming at describing actions and the structure designed for the project by the Federal Government. Results revolve around the complexity of the project and the failure of HSR auctions, in the period from 2010 to 2014, its causes being divided into two main groups: intragovernmental and extragovernmental causes.

Keywords: Public administration, Public policy, Transport, Railway transport, Transport infrastructure.

Introdução

O Brasil, a partir da década de 1930, passou por um período de fortalecimento da indústria, em que se observou a transformação de uma economia basicamente agrária para uma economia industrializada (RIBEIRO; ASENSI, 2015). A expansão da indústria ampliou o mercado interno e contribuiu com a urbanização (CANO, 2015). Uma característica marcante do processo de urbanização do país no período de 1930 a 1980 foi a progressiva concentração da população urbana nos centros industriais mais importantes, gerando cidades cada vez maiores, em função do fluxo migratório de áreas rurais, e do crescimento vegetativo da população residente nessas cidades (NUNES; MOURA, 2013).

Recentemente, países em desenvolvimento como o Brasil tem acompanhado o aumento de estudos sobre o crescimento de suas cidades (ASSIS; LINHARES; PENNA, 2016; COSTA; PERNA, 2015; DINIZ; VIEIRA, 2016; OJIMA; MONTEIRO; NASCIMENTO, 2015; RIBEIRO; ASENSI, 2015; SOUZA; FRUTUOZO, 2018; STANGANINI; LOLLO, 2018). No início do século XX, cidades que eram consideradas médias, atualmente já têm características de grandes cidades. As grandes, Rio de Janeiro e São Paulo, se tornaram metrópoles globais (DA MOTTA; AJARA, 2001) e existe a possibilidade de nas próximas décadas nascer uma megalópole unindo as zonas urbanas dessas duas metrópoles. Apesar disso, no entanto, há evidências de queda no ímpeto de crescimento populacional dos grandes centros metropolitanos nas últimas décadas do século XX, parecendo confirmar a tendência de dispersão espacial da população, ainda que os principais centros tenham mantido sua expressão demográfica regional e continuado a atrair grandes contingentes populacionais (LOBO; MATOS, 2011).

O final do século XX trouxe um quadro preocupante, em função das dificuldades nos deslocamentos de pessoas e de mercadorias, acidentes de trânsito e poluição atmosférica, fatores esses que se agravaram na medida em que a urbanização e a economia cresceram (DINIZ; VIEIRA, 2016; FELIX; RIONDET-COSTA; PALMA-LIMA, 2019; GONÇALVES; CUNHA, 2015; MARICATO; COLOSSO; COMARÚ, 2018; ROCHA; VARGAS; SILVEIRA, 2018). Em função desses fatores, o Trem de Alta Velocidade (TAV) emergiu com uma possibilidade de se criarem melhores condições de mobilidade para as populações da região (NAKAMOTO; SILVEIRA, 2012; SERPA, 2015). O tema transporte público de massa é um assunto em evidência, 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 que não tenham como foco o transporte individual rodoviário (OLIVEIRA FILHO; VILANI, 2017; PINHO; GIRARDI, 2015).

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 reais (tendo como referência o real de 1995), sendo o maior valor no 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 dezesseis e oito bilhões de reais, voltando em seguida aos patamares de investimento da década de 1970. 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 apresentados 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 favorecido (SILVA et al., 2013).

A retomada dos investimentos em ferrovias ocorreu em 2007, com a criação do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), cujo objetivo era melhorar e modernizar o planejamento dos investimentos federais no setor de transporte (MACHADO, 2018). Com isso, em 2011, já no PAC 2, foi criado pelo governo federal o PAC Ferroviário, em que se priorizava a retomada dos investimentos em ferrovias no País. 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 e cargas diversas no País (MARCOS, 2013).

O TAV RJ-SP aparece inserido num movimento maior de expansão de investimentos do setor público em projetos de grande porte, sobretudo em 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 execução de projetos de infraestrutura de grande complexidade (SOUSA; POMPERMAYER, 2016). O aporte de recursos representa um desafio para a estruturação financeira, tendo em vista que os recursos necessários são vultosos. Assim como ocorrem em diversos países em desenvolvimento, a participação da iniciativa privada no empreendimento é limitada, e os aportes públicos tornam-se essenciais para sua viabilização. A Concessão de Serviço Público foi o modelo idealizado para o TAV. O empreendimento deve ser 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* (OLIVEIRA; TUROLLA, 2013).

Os debates acerca do TAV Brasil são ricos e bem fundamentados. Entre os críticos, os principais argumentos baseiam-se no custo do projeto, com tecnologia complexa e não prioritário para a sociedade (MENDES, M, 2011; PAIVA, 2012). 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). Esses benefícios não só justificariam a sua implantação, como também uma participação efetiva e direta do governo federal no projeto (NAKAMOTO; SILVEIRA, 2012; SILVEIRA; JULIO, 2013). A grandiosidade do TAV, como qualquer grande obra de infraestrutura, gera uma complexa engenharia financeira e uma grande necessidade de aporte de recursos (MENDES, M, 2011). No entanto, são relevantes as expectativas de mudanças sociais e econômicas por onde será implantado (SILVEIRA; JULIO, 2013). Dessa forma, é importante analisar os motivos dos constantes fracassos dos leilões do TAV nos últimos anos e observar quais os fatores mais citados para a não implementação. Ao basear-se nesse contexto, apresenta-se a seguinte questão: "Qual o conjunto de ações que causaram o fracasso no processo de implementação do TAV Brasil, durante o período de 2010 a 2014?"

O presente estudo busca consubstanciar as discussões acerca dos desafios e perspectivas da execução de megaprojetos na área de infraestrutura no Brasil. Tal debate é importante tanto para a área de políticas públicas quanto para a administração pública. Para o sucesso ou fracasso de uma política pública, o contexto no qual está inserida é determinante (ULTRAMARI; REZENDE, 2006). Os megaprojetos são vinculados ao seu contexto por *stakeholders* internos e externos, sendo, portanto, importante que se identifique suas características únicas, assim como os fatores de influência para seu desempenho (LOCATELLI, 2017).

Referencial teórico

Teoria dos Stakeholders

O termo *Stakeholder* foi inicialmente mencionado com frequência nos estudos de Edward Freeman (1984), que tratava do conceito em função dos interesses de grupos ou indivíduos que poderiam de alguma forma serem prejudicados ou beneficiados por ações organizacionais.

No seu livro *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Freeman elaborou uma teoria que utilizava outros campos do saber, como Sociologia, Filosofia e Ética, para traçar um arcabouço analítico, útil ao campo da estratégia (FREEMAN et al, 2010).

Segundo Clegg, Kornberger e Pitsis (2011, p. 405),

Stakeholders são indivíduos ou grupos especiais com direitos ou “interesses” investidos em certa decisão ou projeto. O *stakeholder* pode ser direto ou indireto. Um *stakeholder* direto é um cliente, um fornecedor, uma instituição governamental ou qualquer pessoa formalmente vinculada à organização. Um *stakeholder* é um membro da comunidade que não está diretamente envolvido na organização, mas que é afetado por seu comportamento, como o morador de uma comunidade.

Donaldson e Preston (1995) defendem que a Teoria dos Stakeholders é essencialmente gerencial, e criticam as teses centrais dos modelos descritivos e instrumentais. O caráter descritivo é reconhecido por Donaldson e Preston (1995), mas os autores afirmam que deve-se ir além deste modelo.

A tese central do modelo instrumental fornece um *framework* analítico, e esta tese se alinha às afirmações de Freeman et al. (2010), que dizem que a Teoria dos Stakeholders pode resolver o problema do *mindset* gerencial.

Sebastian Buckup (2012) trata no seu livro *Bulding Successful Partnerships: A Production Theory of Global Multi-Stakeholder Collaboration*, de aspectos bastante sofisticados da Teoria dos Stakeholders, com aprofundamento em questões gerenciais e econômicas relacionadas a grandes empreendimentos. Buckup (2012, p. 1) afirma que “a parceria multi-stakeholder é o “novo mantra” dos *policy-makers* ao redor do mundo”.

Cabral, Fernandes e Ribeiro (2016) pesquisaram os Papéis dos *Stakeholders* na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia, e utilizaram indicadores para a análise de fases e processos das Parcerias Público-Privadas (PPP).

Este entendimento sobre a complexidade dos grandes projetos e das PPPs colabora com a compreensão que o comportamento dos *stakeholders* não é estático, e diversas influências afetam as decisões gerenciais (MISSONIER; LOUFRANI-FEDIDA, 2014). Rego e Faillace Júnior (2017) analisaram a implantação da indústria automotiva no Brasil, por uma abordagem sob a ótica da teoria dos *stakeholders*, utilizando abordagens históricas e de gerenciamento de projetos. Neste artigo, os autores também tratam do papel da imprensa.

Neste sentido, o entendimento das perspectivas dos *stakeholders*, dentro de uma perspectiva temporal, em pesquisa qualitativa, colabora com a compreensão da adequação dos laços formados em suas relações sociais. A inadequação das relações sociais dos *stakeholders* é um dos principais fatores que contribuem com insucessos de projetos. (REGO; FAILLACE JÚNIOR, 2017; MISSONIER; LOUFRANI-FEDIDA, 2014).

Parcerias Público-Privadas

No final do século XX houve um movimento internacional de desregulamentação que fomentou a criação de parcerias entre o setor público e o privado, viabilizando o desenvolvimento de terceirizações, concessões e privatizações (CABRAL; FERNANDES; RIBEIRO, 2016). De acordo com Lima e Coelho (2015), a Parceria Público-Privada (PPP) surge como forma de incentivar o ingresso de capital privado no financiamento na área de infraestrutura, sendo amplamente utilizados em países em desenvolvimento (DIAZ, 2017). Tal modelo tem sido usado há décadas tanto no nível federal quanto no estadual e municipal, como alternativa ao modelo tradicional de contratação pública (RODRIGUES; ZUCCO, 2018).

A PPP, de acordo com Garrido et al. (2019), é um modelo reconhecido para fornecer infraestrutura financiada pelo setor privado e encorajar tecnologia e inovação com vistas a melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos. Para Singh e Prakash (2010), o uso de PPP como um termo genérico permite incluir uma variedade de formas organizacionais, mas fazendo com que obscureça distinções importantes, prejudicando a análise.

As parcerias com a Administração Pública têm sido adotadas como estratégia de crescimento por algumas empresas, o que viabiliza o aumento da oferta de serviços públicos pelo poder público, ao mesmo tempo em que promove a atividade econômica de interesse do setor empresarial privado (SILVA, 2017). Segundo Avrichir (2018), as PPPs são relacionadas a obras de infraestrutura de grande porte que exigem vultuosos investimentos, como construções de rodovias e linhas férreas. Em todo o mundo as PPPs têm sido amplamente utilizadas nos campos de infraestrutura e serviços públicos, como transporte, água e esgoto, energia, proteção ambiental, saúde pública e outros (WANG et al., 2018).

A prestação de serviços públicos, no entanto, “representa a concessão de exploração de um monopólio, e sua entrega à iniciativa privada deve garantir que o agente mantenha a qualidade dos serviços e a modicidade tarifária” (PINHEIRO; SAVOIA; ANGELO, 2016, p. 121). Para d’Alessandro, Bailey e Giorgino (2014), apesar das principais razões para o uso de PPPs para infraestrutura e serviços públicos relacionados são fazer uso do capital privado para serviços públicos, estimular a inovação, aumentar o nível e a qualidade dos serviços e melhorar o custo-benefício, na realidade não ocorre bem assim, gerando, normalmente, desvantagens para o setor público em favor do setor privado. Nesse sentido, de acordo com Hodge e Greve (2017), ainda que as PPPs tenham se tornado populares em governos de todo o mundo, seu sucesso permanece fortemente contestado. Muitas PPPs tiveram resultados insatisfatórios, possivelmente com problemas que surgem em função dos objetivos e motivações conflitantes dos governos e seus "parceiros" do setor privado nas PPPs (BOARDMAN; VINING, 2012).

Rouhani et al. (2016) alertam que as agências governamentais avaliam frequentemente os projetos de PPPs usando análise de custo/benefício, mas o critério de avaliação mais apropriado seria o de bem-estar social geral, já que análise de custo/benefício pode levar à implementação de projetos que reduzem o valor social, uma vez que são responsáveis apenas pelos custos do desenvolvimento do projeto, excluindo, conseqüentemente, os benefícios para os usuários ou consumidores. Esses métodos tradicionais de avaliação focalizam os impactos diretos em nível de projeto, geralmente ignorando os impactos regionais indiretos do bem-estar econômico e social (CHEN; DAITO; GIFFORD, 2017).

Políticas públicas

O conceito de políticas públicas não é pacificado entre os estudiosos do assunto, havendo diversas definições aceitas (ALMEIDA; GOMES, 2018). De acordo com Brasil e Capella (2016, p. 74), “a mais conhecida e sucinta definição” foi proposta por Thomas Dye, para quem políticas públicas são “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1975, apud BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 74).

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 (ALMEIDA; GOMES, 2018). Desta forma, 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). Neste sentido,

Há um entendimento comum de que as políticas públicas seriam formuladas por arranjos, com graus variados de abrangência, interdependência e compromisso, caracterizados pela interação de diferentes tipos de atores, o que pode ser percebido a partir dos vários conceitos que têm sido discutidos na literatura recente, como subsistemas de políticas públicas, redes, comunidades de políticas públicas, comunidades epistêmicas, governança, entre outros (ALMEIDA; GOMES, 2019, p. 16).

A política pública, desta forma, pressupõe um conjunto de atores que buscam um objetivo comum, atuando de forma integrada, superposta e cruzada (MACROPLAN, 2016, apud NOGUEIRA; FORTE, 2019, p. 66). Vale ressaltar que a participação popular direta nesse processo é prevista na própria Constituição Federal, “no controle político e nas deliberações públicas e os conselhos de políticas públicas se apresentam como um importante mecanismo para viabilizá-los” (OLIVEIRA et al., 2018, p. 48).

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 ainda, de forma mais objetiva, conforme ressalta Secchi (2009), é a fase em que a administração pública se reveste de função precípua: a de transformar intenções políticas em ações concretas. Ações que normalmente exigem aplicações de recursos públicos são orientadas por políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (SEDIYAMA et al., 2016).

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). Na gestão de projetos de infraestrutura, observam-se algumas características próprias, 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.

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 artigo, foca-se nos modelos formatados de parcerias para grandes investimentos e nas ingerências políticas que influenciam as decisões para projetos de políticas públicas, especificamente de infraestrutura.

Nas últimas décadas, de acordo com Vaz e Lotta (2011), a visão dominante na gestão pública tem enfatizado a ideia de descentralização na realização de determinados serviços públicos, principalmente os não essenciais. Para implantarem-se 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, dificilmente o Estado assume a tarefa sozinho, pois costuma agir por meio de parcerias, e a concessão é uma dessas formas (REIS, 2011). Segundo Justen Filho (2003), a concessão serve como instrumento de implementação em certas políticas públicas. Não é somente uma manifestação da atividade administrativa do Estado, em forma de contrato. Mais do que isso, é uma alternativa legal para operacionalização da administração pública.

Governança pública

A governança pública, que de acordo com Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) é cada vez mais importante e se refere às complexas relações entre o Estado, setor privado e sociedade civil, envolve conceitos como transparência, ética, legalidade, participação, dentre outros aspectos do âmbito da gestão (OLIVEIRA; PISA, 2015). De acordo com Secchi (2009) o conceito carrega implicitamente a ideia de Estado menos hierárquico e monopolista, sendo também relacionado ao neoliberalismo. No modelo de Estado que temos no Brasil, com uma visão privatista e de concessões ao setor privado, principalmente em grandes projetos de infraestrutura, é fundamental que existam mecanismos de governança pública que tenham o objetivo de tornar mais democrático e horizontalizado o processo de decisões de políticas públicas. Nesse sentido, um desafio que se apresenta relaciona-se ao desenvolvimento de formas de governança que orientem a formulação e implementação de políticas públicas em ambientes instáveis e complexos, considerando diferentes interesses (PROCOPIUCK; FREY, 2009).

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 (RIBAS; RIBEIRO, 2018).

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 no país. Com o início do processo de privatização, setores de infraestrutura que haviam sido concedidos à exploração

pela iniciativa privada passaram a necessitar de novas fontes para seus investimentos (BORGES; FARIA, 2002).

O traço fundamental na definição e distinção do *Project Finance* das demais modalidades de financiamento 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 do projeto remunerar o capital investido com o próprio fluxo de caixa, ou seja, sem solidariedade dos acionistas (ARAÚJO, 2006).

Perspectivas e Desafios da Implementação do TAV Brasil

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

Conforme o *site* da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), as pesquisas iniciais para a implantação do TAV Brasil iniciaram-se em 1981. O projeto, no entanto, teve início em 2004, com a constituição do 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. Os projetos avaliados foram TRANSCORR RSC, ITALPLAN e SIEMENS/ODEBRECHT/INTERGLOBAL.

O GT concluiu que o projeto de ligação ferroviária para o transporte de passageiros por TAV, 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. Dessa forma, o GT recomendou ao ministro dos Transportes a realização de medidas institucionais necessárias à viabilização de uma ligação ferroviária para transporte de passageiros por TAV entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, considerando como referência, a modelagem técnico-financeira concebida no projeto da ITALPLAN.

Em 2007 o TCU aprovou, com ressalvas, todo esse procedimento para concessão do TAV. 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 (TCU, 2007).

Posteriormente, o governo federal incluiu, no Programa Nacional de Desestatização (PND) de 2007 e no Plano Nacional de Viação 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 TAV, 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 BNDES 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 a Lei n.º 11.722/2008, editada posteriormente à apreciação das análises realizadas naquele estágio de acompanhamento e constantes no Acórdão n.º 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.

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.

O BNDES coordenou os estudos técnicos e acompanhou o processo de desestatização da infraestrutura e da prestação de serviço de transporte terrestre relativo ao TAV. 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.

O primeiro edital de licitação do TAV foi lançado ao mercado pela ANTT em 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 à Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (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.

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 (BRESCIANI, 2010).

Em novembro de 2010, um dia antes do anúncio do adiamento, o Ministério Público Federal no Distrito Federal (MPFDF) recomendou à ANTT que suspendesse a licitação. O motivo foi a identificação de falhas que poderiam causar prejuízos aos cofres públicos. Era necessário fazer uma revisão do edital, antes do processo de licitação para implantar o TAV. 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 (BRESCIANI, 2010).

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 (MARTELLO, 2011).

Após o adiamento do segundo leilão do TAV, a ANTT recebeu três pedidos de adiamento. 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 no dia 7 de julho, 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 (MENDES, K, 2011).

Apesar dos três pedidos a ANTT 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.

Após esse último fracasso, o governo decidiu, ainda em julho de 2011, que a licitação para o TAV 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 (AMATO, 2011).

Durante pouco mais de um ano, o processo de licitação do TAV 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 reuniões públicas para debater o projeto, recebendo cerca de 150 sugestões.

Em dezembro de 2012 a ANTT publicou o Edital de Concessão 01/2012, com 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, o percentual anterior era 30%. O sócio privado ficaria com o controle do negócio, com 55% de participação. O governo pretendia afastar qualquer possibilidade de repetir o fracasso do leilão, em julho de 2011. Outra mudança importante no edital para tentar garantir 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.

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 solicitaram o adiamento do processo, e, como a presidente Dilma queria o 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.

Ao anunciar o adiamento da primeira etapa do Edital de Licitação 01/2012 para o TAV, o ministro dos Transportes garantiu que o projeto iria continuar. A previsão para a entrada em operação em 2020 foi mantida. Com todas essas questões, o projeto segue na agenda do Planalto. Porém o processo de concessão do TAV foi adiado *sine die* (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL, 2013).

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.

De acordo com estudos técnicos 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;
- 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 seria 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, deveria 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.

Conforme traçado desenvolvido para o TAV, o tempo de viagem, sem paradas entre as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, foi estimado em aproximadamente 1h 33min, baseado em operação a 280 km/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 concorreriam 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.

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 seria deixada para os licitantes, que teriam que decidir entre tecnologias comprovadas de 300km/h, contra as de velocidades maiores, porém não comprovadas comercialmente. Deve-se ressaltar 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.

Metodologia

No presente trabalho adota-se a pesquisa descritiva, com a intenção de conhecer as diversas situações e relações que ocorrem tanto na vida sociopolítica e econômica como nos demais aspectos do comportamento humano e de grupos, apresentando um viés exploratório, já que não serão elaboradas hipóteses a serem testadas (CERVO; BERVIAN, 2003). Vergara (2013) ressalta que a pesquisa descritiva não se compromete a explicar fenômenos descritos, embora possa ser utilizada para explicá-los. Dessa forma, classifica-se a pesquisa como um estudo descritivo exploratório.

É utilizado método de estudo de caso qualitativo, que visa aprofundar uma unidade de análise claramente especificada (GODOY, 2010). Por meio do estudo de caso possibilitam-se a investigação e a organização de informações relacionadas com uma questão específica da administração pública ou com um problema referente às 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 por ser o mais adequado ao presente trabalho, uma vez que é a estratégia preferida quando se tem pouco controle sobre os eventos. Além disso, o artigo aborda uma política pública contemporânea, e dessa forma, todo o desenvolvimento deve ser analisado no contexto do período, contendo relatos de pessoas que participaram de alguma forma do processo.

Quanto à análise dos dados coletados, a sensibilidade e a habilidade analítica do pesquisador são importantes, pois assim, pode-se 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 (COSTA; SOUZA; LUCENA, 2015; GODOY, 1995; TEIXEIRA; PACHECO, 2005). Utilizaram-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 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), a palavra “documentos” deve ser entendida de forma mais ampla, pois se refere a diversos tipos de materiais escritos, como matérias de jornais, periódicos, memorandos e outras correspondências internas e externas e documentos administrativos.

As entrevistas semiestruturadas se realizam a partir de um roteiro de perguntas que tem como finalidade obter informações qualitativas da experiência do entrevistado com os objetivos do artigo. Quando não há consentimento dos entrevistados para a publicação de seus nomes, dá-se a devida confidencialidade a nomes e/ou cargos, e as informações levantadas se somarão às realizadas na pesquisa documental.

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; LAKATOS, 2010).

Levando-se em conta esses conceitos, realizaram-se entrevistas com seis pessoas que, em momentos diversos, atuaram no processo do TAV: duas atuantes na Finep, duas no BNDES e duas na EPL. As entrevistas tinham como foco o papel de cada *stakeholder* no processo de implementação do TAV, com perguntas cujo objetivo era identificar a percepção do entrevistado acerca da atuação de cada instituição no contexto do projeto.

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 do estudo 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.

Ações dos Stakeholders 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 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; FERRAREZI, 2006).

Os órgãos do governo federal atuantes na condução do TAV foram se alternando durante o tempo. No entanto, o comando central sempre esteve sob o controle do Ministério dos Transportes (MT). 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 tem como área de competência assessorar, direta e imediatamente, a Presidência da República na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais. Cuida da publicação de atos oficiais do governo. 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.

Após a gestão de Dilma Rousseff, seguiram-se outros ministros, dentre eles, vale destacar a ministra Gleisi Hoffmann, que trabalhou na Casa Civil de junho de 2011 a fevereiro de 2014, sendo uma das condutoras do processo do TAV. Em agosto de 2013, declarou à rádio CBN que "o governo não desistiu", apenas adiou para 2014 a licitação do TAV (MONTEIRO, 2013).

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 São 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.

VALEC

A VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. é uma empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes. Sua função é construção e exploração de infraestruturas ferroviárias. É o órgão responsável pela operacionalização das políticas públicas 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 a realizar ações para a implementação do TAV. Coordenou o Grupo de Trabalho que realizou estudos iniciais 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.

Posteriormente, ocorreram desdobramentos com repercussões internacionais em relação ao projeto da empresa italiana. A Italplan entrou na justiça de seu país contra a VALEC, alegando a realização de todo o projeto básico para instalação do TAV 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. Como não foi apresentado recurso na época para reverter a decisão, 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 e da União pela empresa de engenharia italiana (AGU, 2013)

Quanto ao fato, o Ministério dos Transportes alegou que os estudos realizados pela Italplan foram regidos pela Lei nº. 8.987/95 (Lei de Concessões), dessa forma obrigaria somente o pagamento por serviços que foram efetivamente utilizados no projeto do TAV (FABRINI, 2012). Após a publicação do Decreto nº 6.256 de novembro de 2007, a VALEC deixou de atuar 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, que presidiu a estatal de 2003 a 2011, ligado ao PR (Partido da República) que controlava o Ministério dos Transportes nesse período (LIMA, 2012).

ETAV e EPL

A ETAV Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A., foi criada em maio de 2011 e constituída oficialmente em agosto de 2012. Foi organizada na forma de sociedade anônima de capital fechado, com a União detendo o controle majoritário da 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 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.

Além de estruturar e executar o planejamento integrado da logística no País, a EPL tem uma função executiva, atuando como sócia na concessão do TAV a fim de absorver e difundir novas tecnologias no setor.

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 aerolevanteamento 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.

ANTT

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada em 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. É responsável, entre outras funções, pela concessão de rodovias, ferrovias e transporte ferroviário e pela permissão de transporte coletivo regular de passageiros pelos meios rodoviários e ferroviários.

A ANTT conduz o processo de concessão do TAV, 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 TAV.

Foram analisados os Relatórios Anuais da ANTT de 2009 a 2013 para verificar as ações tomadas em relação ao processo de licitação do TAV nesse período. Entre as ações, destaca-se a 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.

FINEP

A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, é uma empresa pública de fomento à ciência, tecnologia e inovação, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Se propõe a atuar em toda a cadeia da inovação brasileira, com foco em ações estratégicas, estruturantes e de impacto para o desenvolvimento sustentável. A Finep não teve uma atuação central no processo de implementação do TAV. Seu papel no projeto foi basicamente relacionado à formulação do modelo de transferência de Tecnologia.

Apesar da atuação discreta, a FINEP teve representantes em várias reuniões durante o processo de concessão do TAV, bem como representante junto ao MCT, com o objetivo de subsidiar a definição do modelo de absorção de tecnologia.

TCU

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

Ressalte-se que 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, então condutora do processo do TAV brasileiro. O primeiro estágio chegou a ser aprovado, com ressalvas, pelo Tribunal, mas diante da inércia do Executivo, houve o arquivamento dos autos.

BNDES

O BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, é uma empresa pública federal vinculada 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".

Nas últimas décadas o BNDES 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 e serviços. 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, destinado a estimular o investimento privado a ampliar investimentos públicos em infraestrutura.

Por meio de decreto de novembro de 2007, 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.

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.

Resultados e Análises

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 conforme já mencionado, tinha como ministra-chefe, Dilma Rousseff. Além disso, é possível observar a existência de muito debate a respeito do processo de transferência de tecnologia, em que o MCTI teve 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 Tecnologia) tendo em vista a Finep ter solicitado propostas ao tema.

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

Confirmou-se que o BNDES entrara no projeto do TAV por não ter boa aceitação um empreendimento exclusivamente privado. Assim, coube ao BNDES desenvolver 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. No entanto, o gerente responsável pelo projeto e a equipe mantiveram-se. Dessa forma 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. O último fracasso do leilão, em 2013, ocorreu em razão do cenário econômico incerto daquele período.

Os dois funcionários da EPL que foram entrevistados, informaram 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), ANTT, TCU, Ministério Público da União (MPU), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (MF/STN), 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.

Considerações finais

A presente pesquisa procurou apresentar e discutir o histórico das tentativas de implementação de um dos maiores projetos de infraestrutura já previstos no país, o Trem de Alta Velocidade (TAV) RJ-SP. Vale ressaltar, conforme já descrito, que tal projeto se insere num movimento maior de expansão de investimentos do setor público em projetos de grande porte, sobretudo os de infraestrutura, ocorrido no período do primeiro governo de Dilma Rousseff, após atingir níveis baixos nos primeiros anos do século XXI. Nesse contexto, existem peças fundamentais para o planejamento e execução de projetos de grande complexidade, incluindo a questão da viabilidade econômica e estruturação financeira, tendo em vista os vultosos recursos necessários.

O governo federal, há cerca de dez anos, realiza ações para a implementação do TAV. No entanto o empreendimento não consegue ascender. Nesse cenário e considerando-se o que se depreendeu, tornou-se possível responder à pergunta-chave deste artigo, pois se constatou que as causas para o insucesso aduzido são variadas, porém passíveis de serem apresentadas em dois grandes grupos: as originadas intragoverno e as originadas 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 vinculada ao Ministério dos Transportes, o qual tinha uma função executiva no empreendimento, tinha um histórico de denúncias de corrupção e baixa produtividade. Tal característica, exemplificada com prisão de seu ex-presidente e a consequente divulgação na mídia, gera incertezas em relação à lisura do projeto, podendo ser uma das causas dos seguidos atrasos no seu andamento e implementação. Além disso, e considerando-se a baixa capilaridade das ferrovias no Brasil, 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, retratados nos seguidos adiamentos das datas da licitação. Conforme retratado na imprensa e relatado nas entrevistas, o período ideal para a implantação do projeto era antes dos grandes eventos, especialmente a Copa do Mundo de 2014. No entanto, o contexto político já apresentava mudanças em 2013, e na sequência o contexto econômico se tornou desfavorável. Nesse sentido, o referido histórico de baixa produtividade que se confirmou, parece ter sido fator crucial para a morosidade das ações relacionadas ao projeto.

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 licitação para a construção, operação, manutenção e conservação do trem não obteve sucesso e se mostrou inadequada a projeto desse vulto e complexidade.

A velocidade máxima concebida para o projeto do TAV 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. É fundamental que sejam esclarecidos os motivos pelos quais foi tomada a decisão de que o TAV deveria ter essa velocidade, já que este ponto é de fundamental importância, impactando em vários aspectos de todo o projeto. Há que considerar-se ainda que, por questões de segurança, é fundamental ter tecnologias mecânicas, eletrônicas e de resistência de materiais mais específicas.

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 foram constatadas no presente estudo, apesar de alguns questionamentos acerca dos condutores do empreendimento.

O debate político manteve-se presente. No entanto, 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. Este parece ter sido um ponto importante, que fez com que diminuísse a visibilidade do assunto, principalmente nos meios de comunicação.

Além disso, outros fatores encontrados na pesquisa, como as manifestações populares de junho de 2013 e o envolvimento de empresas em suspeitas de corrupção para licitação do metrô de São Paulo, especialmente Alstom e Siemens, que faziam parte de grupos interessados na concessão do TAV, amplamente divulgados na imprensa, podem ter ajudado a aumentar a oposição da sociedade ao projeto.

Em relação a esses pontos, cabe ressaltar que as manifestações que levaram multidões às ruas em todo o país, teve como estopim o aumento no preço da passagem de ônibus na cidade de São Paulo, o que caracterizou uma mudança no cenário político/econômico, impactando nas relações entre os *stakeholders* e evidenciando a inadequação das relações entre os mesmos.

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 considerados maiores. Nesse ponto, cabe ressaltar que o modelo de *Project Finance* parece não ter influenciado no processo de não implementação do projeto.

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, em julho de 2013, causando mais de oitenta mortes. À época as causas do acidente não foram totalmente esclarecidas, mas conjecturou-se que podem ter ocorridos problemas técnicos ou falhas humanas. A conclusão da comissão responsável pela investigação, revelada em junho de 2014, indica que o acidente ocorreu devido à velocidade da composição e à distração do maquinista. Na questão da velocidade, o comboio possuía um sistema de segurança chamado “homem-morto”, que é acionado automaticamente após o maquinista passar algum tempo sem utilizar nenhum comando. Tal sistema foi acionado por duas vezes nos 25 minutos anteriores ao

descarrilamento. Ressalte-se que a RENFE é responsável pela segunda maior rede de trens de alta velocidade do mundo e o acidente evidenciou aspectos negativos dessa alternativa de transporte, principalmente os relacionados à segurança.

Nos estudos desenvolvidos sobre o uso do recurso público no Brasil, constatou-se que é imprescindível que se tenha uma boa governança para os grandes projetos para proporcionar maior efetividade e transparência na administração pública brasileira. Apesar da realização de várias consultas, audiências e reuniões realizadas para o debate público, não pode ser verificado se as discussões chegaram, de fato, ao grande público interessado. Também não ficou claro o retorno dado aos cidadãos pelo poder público, em respostas às eventuais sugestões e dúvidas levantadas nesses encontros. O controle social proporcionado, portanto, não foi evidenciado. Tal realidade parece se reproduzir em vários outros projetos e decisões da esfera pública no país. Os mecanismos institucionais existem e são utilizados. No entanto, não democratizam nem ampliam a permeabilidade das discussões e decisões com a população acerca dos investimentos públicos. Quando utilizados, servem mais para legitimar todo o processo do que para horizontalizar a gestão pública.

Referências

- AGU. AGU evita pagamento indevido de 270 milhões de euros pela Valec e pela União à uma empresa italiana pelo projeto do trem bala. **Advocacia-Geral da União**. 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/noticia/agu-evita-pagamento-indevido-de-270-milhoes-de-euros-pela-valec-e-pela-uniao-a-uma-empresa-italiana-pelo-projeto-do-trem-bala-1>. Acesso em: 2 de mar. 2018.
- ALMEIDA, L. de A.; GOMES, R. C. Perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas: como lidam com a complexidade?. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 1, p. 16-27, 2019. <https://doi.org/10.21118/apgs.v11i1.1557>
- ALMEIDA, L. de A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 16, n. 3, p. 444-455, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164108>
- AMATO, F. Nova licitação para o trem-bala será feita em duas etapas, diz ANTT. **G1 Economia**. 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 mar. 2019.
- ARAÚJO, W. F. G. As estatais e as PPPs: o Project Finance como estratégia de garantia de investimentos em infraestrutura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 57, n. 2, p. 169-190, abr./jun. 2006. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1540>
- ASSIS, D.; LINHARES, F.; PENNA, C. Efeito da desigualdade no crescimento econômico dos municípios brasileiros: uma análise com base no Jackknife Model Averaging. **Revista de Economia**, v. 42, n. 2, 2016. <http://dx.doi.org/10.5380/re.v42i2.48861>
- AVRICHIR, A. S. Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1214-1236, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170166>
- BOARDMAN, A. E.; VINING, A. R. The political economy of public-private partnerships and analysis of their social value. **Annals of public and cooperative economics**, v. 83, n. 2, p. 117-141, 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00457.x>

BORGES, L. F. X.; FARIA, V. C. S. Project Finance: considerações sobre a aplicação em infra-estrutura no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 9, n. 18, p. 241-280, dez. 2002.

https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1808.pdf

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRESCIANI, E. Agência adia leilão do trem-bala para abril de 2011. **G1 – Economia e Negócios**. 2010. 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: 3 mar. 2019.

BUCKUP, S. **Building Successful Partnerships: A Production Theory of Global Multi-Stakeholder Collaboration**. Springer Science & Business Media, 2012.

CABRAL, S.; FERNANDES, A. S. A.; RIBEIRO, D. B. de C. Os Papéis dos *Stakeholders* na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 2, p. 325-339, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395147398>

CANO, W. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 444-460, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-31572015v35n03a04>

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários**. 2. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2003.

CHEN, Z.; DAITO, N.; GIFFORD, J. L. Socioeconomic impacts of transportation public-private partnerships: A dynamic CGE assessment. **Transport Policy**, v. 58, p. 80-87, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.05.002>

CLEGG, S.; KORNBERGER, M.; PITSIS, T. **Administração e Organizações: uma introdução à Teoria e à Prática**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

COSTA, L. de F. M. da; SOUZA, E. G. de; LUCENA, I. C. R. de. Complexidade e Pesquisa Qualitativa: questões de método. **Perspectivas da Educação Matemática**, v. 8, n. 18, 2015.

COSTA, S. de A. P.; PERNA, S. de A. The continuous expansion of Brazilian cities: the case of the city of Belo Horizonte. **Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability**, v. 8, n. 1, p. 57-81, 2015. <https://doi.org/10.1080/17549175.2014.896273>

D'ALESSANDRO, L.; BAILEY, S. J.; GIORGINO, M. PPPs as strategic alliances: from technocratic to multidimensional risk governance. **Managerial Finance**, v. 40, n. 11, p. 1095-1111, 2014. <https://doi.org/10.1108/MF-07-2013-0165>

DA MOTTA, D. M.; AJARA, C. Configuração da rede urbana do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 5-23, 2001.

<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/222/183>

DIAZ, G. R. The contractual and administrative regulation of public-private partnership. **Utilities Policy**, v. 48, p. 109-121, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.04.011>

DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Brazil: Accelerated metropolization and urban crisis. **Area Development and Policy**, v. 1, n. 2, p. 155-177, 2016.

<https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1202085>

DONALDSON, T.; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. **Academy of management Review**, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.

<https://doi.org/10.5465/amr.1995.9503271992>

FABRINI, F. Justiça italiana cobra R\$ 585 mi do Brasil por projeto do trem-bala. **O Estado de São Paulo**. 2012. 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: 3 mar. de 2019.

FELIX, R.; RIONDET-COSTA, D.; PALMA-LIMA, J. Modelo de avaliação de áreas urbanas para receber projetos integrados de revitalização e mobilidade sustentável. **EURE (Santiago)**, v. 45, n. 134, p. 77-98, 2019. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000100077>

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FREEMAN, R. E. et al. **Stakeholder theory: The State of the Art**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GARRIDO, L. et al. Does EU support contribute to economically successful Public-Private Partnerships (PPPs)? A panel data analysis of road PPP projects in Spain. **Journal of Public Policy**, v. 39, n. 01, p. 65-87, 2019. <https://doi.org/10.1017/S0143814X17000228>

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 4, p. 65-71, 1995.

<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901995000400008>

GODOY, A. S. Estudo de Caso Qualitativo. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; MELLO, R. B. de (orgs.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, E.; CUNHA, R. Intensidade tecnológica industrial, externalidades locais e produtividade urbana: uma análise por cidades brasileiras no período 2000-2010. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 46, n. 3, p. 41-60, 2015.

GRAHAM, A. **Como escrever e usar estudos de caso para ensino e aprendizagem no setor público**. Brasília: ENAP, 2010.

HODGE, G. A.; GREVE, C. On public-private partnership performance: A contemporary review. **Public Works Management & Policy**, v. 22, n. 1, p. 55-78, 2017.

<https://doi.org/10.1177/1087724X16657830>

JUSTEN FILHO, M. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, C. M. C.; COELHO, A. C. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 267-292, 2015.

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612130020>

LIMA, G. Operação da PF prende Juquinha das Neves, ex-presidente da Valec. **G1 Goiás**. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/goias/noticia/2012/07/operacao-da-pf-prende-juquinha-das-neves-ex-presidente-da-valec.html>. Acesso em: 3 mar. 2019.

LOBO, C.; MATOS, R. Migrações e a dispersão espacial da população nas Regiões de Influência das principais metrópoles brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo: ABEP, v. 28, n. 1, p. 81-101, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982011000100005>

LOCATELLI, Giorgio et al. Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!. **International Journal of Project Management**, v. 35, n. 3, p. 252-268, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.09.010>

MACHADO, R. A. O Estado de volta para as ferrovias: a controversa atuação da Valec na política ferroviária brasileira a partir de 2008. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 15, 2018.

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

MARCOS, J. **Pac Ferroviário**. 2013. Disponível em:

<http://engenhariaferroviaria.blogspot.com/2013/07/pac-ferroviario.html>. Acesso em: 2 mar. 2019.

MARICATO, E.; COLOSSO, P.; COMARÚ, F. de A. Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. **Saúde em Debate**, v. 42, n. especial 3, p. 199-211, 2018.

<https://doi.org/10.1590/0103-11042018S315>

MARTELLO, A. Leilão do trem-bala é adiado por mais três meses, confirma ANTT. **G1 Economia**. 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 mar. 2019.

MARTINS, H. F. **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, 2003. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3264>

MENDES, M. **Trem de alta velocidade: novas informações para debater o projeto**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. 2011. (Texto para Discussão, n. 82).

MENDES, K. ANTT recebe terceiro pedido de adiamento do leilão do trem-bala. **O Estado de São Paulo**. 2011. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,antt-recebe-terceiro-pedido-de-adiamento-do-leilao-do-trem-bala,75074e>. Acesso em 16 de julho de 2018.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. **Adiamento do leilão do TAV não compromete continuidade do projeto**. Últimas Notícias. 2013. Disponível em <http://www.transportes.gov.br/ultimas-noticias/2121-adiamento-do-leilo-do-tav-nocompromete-continuidade-do-projeto.html>. Acesso em 16 de julho de 2018.

MISSIONIER, S.; LOUFRANI-FEDIDA, S. Stakeholder analysis and engagement in projects: from stakeholder relational perspective to stakeholder relational ontology. **International Journal of Project Management**, v. 32, n. 7, p. 1108-1122, 2014. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.02.010>

MONTEIRO, T. Governo não desistiu do trem-bala, diz Gleisi. **Economia e Negócios Estadão**. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-nao-desistiu-do-trem-bala-diz-gleisi,161834e>. Acesso em: 3 mar. 2019.

NAKAMOTO, B. S.; SILVEIRA, M. R. Projeto TAV Brasil e sistema combinado: grande dilema do planejamento. **Formação (Online)**, v. 2, n. 19, p. 132-160, 2012.

NOGUEIRA, C. A. G.; FORTE, S. H. A. C. Efeitos intersetoriais e transversais e seus impactos sobre a efetividade das políticas públicas nos municípios do Ceará. **Revista de Administração Pública**, n. 53, v. 1, p. 64-83, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170087>

NUNES, B. F.; MOURA, H. V. Imaginário urbano e conjuntura no Rio de Janeiro. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 91-105, 2013. <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.7787>

OJIMA, R.; MONTEIRO, F. F.; NASCIMENTO, T. C. L. do. Urbanização dispersa e mobilidade no contexto metropolitano de Natal: a dinâmica da população e a ampliação do espaço de vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p. 9-20, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO01>

OLIVEIRA FILHO, M. F. de; VILANI, R. M. Da imobilidade à mobilidade urbana: o papel dos veículos no planejamento das cidades. **Revista NUPEM**, v. 9, n. 16, p. 38-53, 2017.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612136179>

OLIVEIRA, A. R. et al. Participação e Funcionamento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 2, p. 45-65, 2018. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v13i2.13691

OLIVEIRA, A. V. M.; TUROLLA, F. A. Financiamento da infraestrutura de transportes. **Journal of Transport Literature**, v. 7, n. 1, p. 103-126, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S2238-10312013000100007>

PAIVA, I. Competição intermodal com trem de alta velocidade. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 2, p. 218-233, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S2238-10312012000200012>

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>

PINHEIRO, F. A. P.; SAVOIA, J. R. F.; ANGELO, C. F. de. Análise Comparativa da Atuação de Prestadores de Serviços de Saneamento Públicos e Privados no Brasil. **Brazilian Business Review**, v. 13, n. 1, p. 118-140, 2016. <http://dx.doi.org/10.15728/bbr.2016.13.1.6>

PINHO, T. G. F. de; GIRARDI, G. Construção de proposta metodológica para mapeamento participativo de mobilidade urbana: estudo no “território do bem” – Bairro São Benedito – Vitória/ES. **Revista da ANPEGE**, v. 11, n. 16, p. 241-277, 2015. <https://doi.org/10.5418/RA2015.1116.0011>

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Articulações organizacionais em redes de políticas públicas no ciberespaço: o caso da política de difusão social de TICS em Porto Alegre e Curitiba. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 16, n. 51, p. 687-706, 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302009000400005>

REGO, M. L.; FAILLACE JUNIOR, J. E. M. O projeto de implantação da indústria automotiva no Brasil: por uma abordagem sob a ótica da teoria dos stakeholders. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 81, p. 216-236, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9230812>

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. 1, jan./jun. 2011. <https://drive.google.com/file/d/0BxnWe4FQdTbSSHZuVUdRWW1nbW8/edit>

RIBAS, F. S.; RIBEIRO, M. C. P. Contratos de financiamento na modalidade de Project Finance: risco, desconfiança e o papel da governança corporativa. **Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n. 1, p. 147-162, 2018. <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i1.632>

RIBEIRO, G. M. de A.; ASENSI, F. D. Burocracia, desafios administrativos e cidades no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p. 1628-1644, 2015. <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2015.20909>

ROCHA, C. M. F.; VARGAS, J. C. B.; SILVEIRA, L. H. de C. Mobilidade urbana saudável e segregação socioespacial: desafios da aliança entre pesquisa e participação comunitária. **Ágora**, v. 20, n. 2, p. 57-66, 2018. <http://dx.doi.org/10.17058/agora.v20i2.12360>

RODRIGUES, B.; ZUCCO, C. Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1237-1257, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170313>

ROUHANI, O. M. et al. Social welfare analysis of investment public–private partnership approaches for transportation projects. **Transportation Research Part A: Policy and Practice**, v. 88, p. 86-103, 2016. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.11.003>

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

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>

SEDIYAMA, G. A. S. et al. Políticas Públicas Ambientais e a Transparência da Gestão Pública Municipal: O caso do Município de Viçosa-Minas Gerais. **Espacios Públicos**, v. 19, n. 46, 7-26, 2016. http://politicuas.uamex.mx/espaciospublicos/images/stories/fruit/PDF/Rev_46/01_Polticas_Pblicas_Ambientais_e_a_Transparncia_da_Gesto_Pblica_Municipal.pdf

SERPA, A. M. M. TAV Rio–Campinas: Desenvolvimento regional através de mobilidade interurbana sustentável. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 3, n. 15, 2015. <http://dx.doi.org/10.17271/231884723152015992>

SILVA, F. G. F. et al. Investimentos em transportes terrestres causam crescimento econômico? Um estudo quantitativo. **JTL-RELIT. Journal of Transport Literature**, Manaus, vol. 7, n. 2, p. 124-145, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S2238-10312013000200007>

SILVA, W. S. da. O Direcionamento Estratégico de Crescimento Apoiado em Parcerias Público-Privadas: Visão Geral, Aspectos Empresariais e Jurídicos Relevantes. **Revista de Ciências Jurídicas**, v. 18, n. 1, p. 51-57, 2017. <http://dx.doi.org/10.17921/1517-9427.2017v18n1p51-57>

SILVEIRA, M. R.; JULIO, A. dos S. Os investimentos em transportes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva. **Journal of Transport Literature**, v. 7, n. 4, p. 199-224, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S2238-10312013000400010>

SINGH, A.; PRAKASH, G. Public-private partnerships in health services delivery: A network organizations perspective. **Public Management Review**, v. 12, n. 6, p. 829-856, 2010. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.488860>

SOUSA, R. P.; POMPERMAYER, F. M. **Condicionantes institucionais ao investimento em infraestrutura: elaboração, avaliação e seleção de projetos**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2239).

SOUZA, L. A. F. Políticas de Segurança no Brasil: Desafios Diante das Novas Agendas. **REPOL - Revistas de Estudos de Política**, Campina Grande, vol. 1, n. 2, p. 9-29, 2012. <http://hdl.handle.net/11449/114846>

SOUZA, J. de; FRUTUOZO, J. V. de P. Rio de Janeiro: considerações sobre os processos de expansão urbana e interiorização do crescimento (1980-2010). **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.ao12>

STANGANINI, F. N.; LOLLO, J. A. de. O crescimento da área urbana da cidade de São Carlos/SP entre os anos de 2010 e 2015: o avanço da degradação ambiental. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, supl. 1, p. 118-128, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.supl1.ao14>

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 693/2007**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 25/4/2007. Disponível em <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-04-25;693>

TEIXEIRA, R. de F.; PACHECO, M. E. C. Pesquisa social e a valorização da abordagem qualitativa no curso de administração: a quebra dos paradigmas científicos. **REGE Revista de Gestão**, v. 12, n. 1, p. 55-68, 2005. <https://doi.org/10.5700/issn.2177-8736.rege.2005.36510>

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 111, p. 19-28, 2006.

VAZ, J. C.; LOTTA, G. S. A contribuição da logística integrada às decisões de gestão das políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 107-139, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000100006>

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração** (14. ed.). São Paulo: Atlas, 2013.

WANG, H. et al. Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. **Public Management Review**, v. 20, n. 2, p. 293-316, 2018. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445>

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.