**Trem de Alta Velocidade RJ-SP: Estudo de Caso sobre sua Não Implementação**

**The Rio de Janeiro-São Paulo High Speed Rail: A Case Study on Its Non-Implementation**

**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

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

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

O presente artigo aborda a administração pública federal no contexto de um dos maiores projetos de infraestrutura já previstos no país, intitulado de Trem de Alta Velocidade RJ - Campinas (TAV Brasil). 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. 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 à 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 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.

This paper addresses 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. 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 in two main groups: intragovernmental and extra-governmental 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).

Nos dias atuais, países em desenvolvimento como o Brasil veem o aumento de estudos sobre o crescimento de suas cidades. 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. 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. 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.

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 janeiro de 2011, 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. Com isso, nesse período, já no PAC 2, foi criado pelo governo federal o PAC Ferroviário, em que se priorizava a retomada dos investimentos em ferrovias no País. 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.

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. 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*.

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. 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. A grandiosidade do TAV gera uma complexa engenharia financeira e uma grande necessidade de aporte de recursos. No entanto, são relevantes as expectativas de mudanças sociais e econômicas por onde será implantado. 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: "Quais os problemas, no processo de implementação do TAV Brasil, que influenciaram nos fracassos dos leilões durante o período de 2010 a 2014?”.

**Referencial teórico**

**Políticas públicas**

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

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades. Em qualquer teoria de políticas públicas, é preciso explicar, também, as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando as mesmas são postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas aos sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006).

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

O foco deste estudo de caso está nos problemas de implementação de uma política pública, que corresponde à execução de atividades que permitam que ações sejam executadas com vistas à obtenção de metas definidas previamente no processo de formulação das políticas.

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, consequentemente, mais crescimento econômico. *Project Finance* pode ser traduzido, em português, como financiamento de projetos. No entanto, no Brasil, ele é conhecido por sua nomenclatura inglesa.

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). Até então a atuação no setor de infraestrutura do Brasil estava limitada aos entes públicos.

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).

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

Enfatizam-se, ainda, dois tipos de fontes de informação: a pesquisa documental 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.

**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 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.

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 BDNES como responsável pela contratação e coordenação dos estudos técnicos; e a ANTT pelos procedimentos licitatórios e atos de outorga. Esse processo foi coordenado pela Casa Civil.

De acordo com o anexo um da Lei n.º 11.722/2008, editada posteriormente à apreciação das análises realizadas naquele estágio de acompanhamento e constantes no Acórdão nº 693/2007-TCU-Plenário, a linha férrea EF-222, destinada à operação do TAV, passou-se a prever o município de Campinas/SP como ponto final do traçado e não mais a capital do estado de São Paulo. Dessa forma, o TCU declarou, no relatório de instrução do Acórdão n.o 241/2009, que em virtude das evidências de alteração do projeto originalmente apresentado ao Tribunal e da desatualização dos estudos de viabilidade relativos à concessão do empreendimento, fazia-se necessária uma nova avaliação do projeto.

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 a Abifer), pois justificavam que, com mais prazo, a licitação poderia ter mais participantes. Assim, adiou-se a entrega das propostas para 11 de abril de 2011.

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.[[1]](#endnote-1)

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.

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.

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, 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.

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.

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

No entanto, em 12 de agosto de 2013, o governo federal decidiu, pela terceira vez, adiar o processo. Conforme a *Folha de S. Paulo* apurou na época, o governo considerou que, por estar próximo o período das eleições presidenciais de 2014, o momento político não era favorável ao processo de concessão do TAV. Oficialmente, o ministro dos Transportes, César Borges, asseverou que o processo caminhava para ter apenas um grupo participante (consórcio francês), pois os outros concorrentes 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.

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

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

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

* Capacidade muito alta do trem, entre 450 e 750 assentos, com configuração e comprimento variável;
* 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 concorrerão principalmente com os serviços aéreos existentes entre as duas cidades.
* Serviços regionais de longa distância, operando entre Campinas e Rio de Janeiro, com paradas obrigatórias em Viracopos, São Paulo, Aeroporto Internacional de Guarulhos, São José dos Campos, Volta Redonda/Barra Mansa e Aeroporto Internacional do Galeão. Esse serviço também faz um papel de “aeroporto” ao parar em Viracopos, Guarulhos e Galeão e em todas as principais áreas urbanas na área de influência.
* Serviços regionais de curta distância, operando entre Campinas e São José dos Campos, com paradas em São Paulo e no aeroporto internacional de Guarulhos. Esses serviços são, primariamente, dirigidos ao mercado suburbano entre Campinas e São Paulo, e São José dos Campos e São Paulo e não param no aeroporto de Viracopos.

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.

**Ações órgãos atuantes no TAV**

A política pública envolve um conjunto de ações interligadas que são desempenhadas por diferentes *Policymakers*, em diversos estágios do processo decisório. Em toda política pública as instituições desempenham 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.

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)

O STJ negou o pedido entendendo que faltavam documentos que comprovassem a existência de qualquer contrato entre a VALEC e a empresa italiana. Para o Tribunal, a ação proposta na Itália fere a imunidade de jurisdição e execução da República Federativa do Brasil e a exclusividade da jurisdição brasileira para o caso. Em sua última decisão, o STJ também reconheceu que a construção do trem de alta velocidade pelo Brasil é dotada de conotação estritamente política, configurando verdadeiro "ato de império" e, portanto, protegido pela imunidade de jurisdição.

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

**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.

Posteriormente, a ETAV passou a ser denominada Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL). A EPL incorporou as atribuições da ETAV relativas ao desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de alta velocidade e recebeu, como novo objeto, a prestação de serviços destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País. Para a presidência da EPL foi nomeado Bernardo Figueiredo, que era presidente da ETAV, com passagem por GEIPOT, Siderbrás, RFFSA e, por último, como diretor-geral da ANTT no período de 2007 a 2012.

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 aerolevantamento e dos serviços relacionados com a geotecnia.

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

Em 3 de dezembro de 2013, Bernardo Figueiredo deixou a presidência da EPL e, em seu lugar, entrou o ex-ministro do Transportes Paulo Sergio Passos. Figueiredo informou que saiu da EPL por motivos pessoais e que tinha cumprido sua missão no governo. No entanto, parte da mídia especulou que sua saída fora causada por desgastes com a então ministra da Casa Civil Gleisi Hoffmann e o secretário do Tesouro Arno Augustín, por causa dos programas de investimentos em logística. Além disso, houve comentários de que os sucessivos adiamentos do leilão do TAV também contribuíram para sua saída da EPL; no entanto, em entrevista à revista Exame, Figueiredo declarou que “houve discussões normais de trabalho (com Gleisi e Arno)” e que, pessoalmente, não houve problema com nenhum deles, portanto não saíra da EPL por isso.

**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.° 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.° 3.724/11, que encerrou o processo licitatório instituído pelo Edital de Concessão n.° 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.° 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.

**Entrevistas**

Entrevistas, quando realizadas com informantes-chave, são fontes essenciais de informação para estudos de casos, não apenas por fornecerem percepções e interpretações sobre questões pesquisadas, mas também por sugerirem fontes nas quais se podem buscar outras evidências (YIN, 2001). Dessa forma, todas as entrevistas foram feitas com a intenção de coletar dados que não se encontrem em fontes documentais e que sejam relevantes e significativos. A possibilidade de obterem-se informações mais precisas é atraente, pois favorece à imediata contestação de prováveis discordâncias (MARCONI; 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.

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.

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, cientificaram que as interlocuções da EPL para as tratativas do TAV foram realizadas, conforme a temática, com diversos órgãos públicos: Casa Civil (CC), MT (Ministério dos Transportes), 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 vinculado ao Ministério dos Transportes, o qual tinha uma função executiva no empreendimento, tinha um histórico de denúncias de corrupção e baixa produtividade. Tal característica, sem dúvida, não ajudou em nada o andamento e implementação do projeto. 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. Nesse sentido, o referido histórico de baixa produtividade parece ter se confirmado, e pode 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, como quanto mais altas as velocidades propostas, maiores serão os raios de curvatura, além de uma maior inflexibilidade do traçado, tornando-se necessários mais túneis e viadutos. 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.

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

Questões referentes ao modelo concebido para o TAV, em termos de transferência de tecnologia como um entrave aos interesses dos grupos estrangeiros, não 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, ajudaram a aumentar a oposição da sociedade em relação ao projeto, corroborada por algumas lideranças significativas, como alguns ministros do TCU.

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. Tal movimento evidenciou e trouxe à tona a discussão sobre a questão do transporte e da mobilidade urbana, assuntos que, mesmo indiretamente, são correlatos ao TAV.

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 16 de julho de 2018.

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>

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>

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>

CARVALHO, M. L.; BARBOSA, R. C. G.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, **Anais...** Mar del Plata - Argentina, 2010. p. 1-13. <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97020>

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

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>

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 16 de julho de 2018.

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.

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

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

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>

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

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, 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.

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>

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>

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>

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>

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>

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>

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://politicas.uaemex.mx/espaciospublicos/images/stories/fruit/PDF/Rev_46/01_Polticas_Pblicas_Ambientais_e_a_Transparncia_da_Gesto_Pblica_Municipal.pdf>

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>

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>

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>

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.

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

1. Entrevista coletiva 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: 16 ago. 2018. [↑](#endnote-ref-1)