

ESTUDO DE CASO

1ª. ETAPA

Os governos de dois Estados brasileiros assinaram uma Carta de Intenções para, em conjunto, analisarem a viabilidade da construção de um Sistema de Transporte Ferroviário, na modalidade "Trem de Alta Velocidade", entre suas capitais, A e B, nenhuma das quais localizadas no litoral. Em razão do elevado volume de recursos necessários à empreitada – da ordem de US\$ 10 milhões por quilômetro instalado – decidiu-se pela utilização parcial de financiamento externo para sua construção. Tal iniciativa tem sido objeto de crítica de uns e aprovação de outros, tendo em vista o alto custo do empreendimento e a incerteza em relação aos seus benefícios. Entre as críticas mais comuns, estão a ausência de um plano de desenvolvimento econômico e social da região entre as duas cidades e a existência de necessidades de investimento mais urgentes, em ambos os Estados, cujo retorno se mostra mais perceptível – não obstante a perspectiva, propalada por alguns, de que a obra gere até 60 mil postos de trabalho, e o fato de que nas regiões onde foram implantados os sistemas de trens – a exemplo de Lyon, na França e Zaragoza, na Espanha – houve um surto de crescimento sem precedentes.

Um dos modelos analisados é o Z TER, considerado um trem de média velocidade com capacidade para 350 passageiros, adotado na França principalmente como trem alimentador de linhas de alta velocidade que ligam as principais cidades do país. O sistema permite a implantação de até quatro paradas – desejável no caso do trem entre as cidades A e B – num trecho de aproximadamente 200 quilômetros. O Z-TER atinge velocidade de até 200 quilômetros por hora em oito minutos. Dependendo do número de paradas, o tempo de viagem ficará entre 40 minutos e uma hora e 15 minutos.

É observado, atualmente, um expressivo adensamento populacional ao longo da rodovia que interliga as cidades A e B, população que já atinge mais de 5 milhões de habitantes. O intenso tráfego de ônibus, automóveis e caminhões entre as duas capitais levou ao projeto de duplicação da rodovia – ainda não finalizado, mesmo após 15 anos de obras – para a qual partem ônibus interurbanos de A e B a cada 20 minutos, em dias de maior movimento, cujo volume de passageiros tem crescido à taxa de 8% ao ano, além de 14.000 automóveis de segunda a sexta-feira. Conforme dados recentes, o sistema deverá beneficiar 977,5 mil passageiros por ano, dos quais 250 mil passageiros a serem transportados entre A e B, 63,5 mil entre A e C – atualmente um fervilhante pólo industrial regional, principalmente nas áreas química e farmacêutica, e na qual se encontra em instalação uma grande montadora – e 664 mil entre B e C.

Entre as principais reclamações dos usuários das opções de transporte atualmente disponíveis, estão o longo tempo de viagem, mesmo nos deslocamentos aéreos entre A e B – em razão das longas esperas para embarque e retirada de bagagem – a dificuldade para se encontrar passagem em situações emergenciais, o tráfego rodoviário intenso e perigoso, o baixo nível do conforto, mesmo em ônibus executivos, o alto preço das passagens aéreas, além das dificuldades e do desconforto em todos os meios de transporte, especialmente para quem viaja com volumes, em grupo ou com crianças, para idosos e portadores de necessidades especiais.

Diante das acaloradas discussões suscitadas, os dois governos acordaram que deveriam, primeiramente, contratar serviços de consultoria para subsidiá-los tecnicamente quanto à viabilidade desse empreendimento. Preliminarmente, os técnicos envolvidos na análise do empreendimento concluíram que as seguintes informações deveriam ser levantadas e analisadas pela consultoria a ser contratada:

- a) contextualização do objeto da solicitação;
- b) identificação dos principais atores envolvidos (Governos, população, meio ambiente, iniciativa privada, sociedade civil, etc);
- c) preocupações e interesses de cada um dos atores;
- d) aspectos legais a serem considerados no estudo para a elaboração do parecer;

- e) informações disponíveis sobre a obtenção de financiamento internacional para a execução de obra dessa natureza;
- f) avaliação inicial sobre a viabilidade de obtenção de aporte financeiro internacional para o empreendimento em questão;
- g) levantamento e análise de outras informações relevantes sobre o projeto.

QUESTÕES DE ESTUDO:

1. Não obstante os dois governos terem considerado que o projeto deveria dispor parcialmente de financiamento externo, haveria a possibilidade de os recursos serem aportados por instituições nacionais? Que alternativas de financiamento podem ser identificadas no país, e qual a viabilidade de cada uma?
2. Ainda no tocante à fonte principal de financiamento do empreendimento, há possibilidade de financiamento pela iniciativa privada? O retorno financeiro oferecido pelo empreendimento, considerando-se que o trem será utilizado para o transporte tanto de passageiros como de carga, poderá ser atraente para o setor privado?
3. Fazendo eco aos críticos do empreendimento, que razões justificariam um investimento de tal envergadura? Considerando-se que o trem ligará duas cidades nas quais se verificam processos de favelização, existiriam necessidades mais prementes para a aplicação dos recursos ou a construção do trem poderia acelerar o desenvolvimento da região, justificando o alto investimento? Por outro lado, que benefícios diretos e indiretos, de curto e longo prazo, a construção do trem poderia agregar às populações locais?
4. Sabe-se que entre as capitais A e B a serem interligadas pelo trem de alta velocidade, cogita-se a construção de uma estação na cidade C, atualmente um fervilhante pólo industrial regional, principalmente nas áreas química e farmacêutica, e na qual se encontra em instalação uma grande montadora. Em que medida a construção de um trem de alta velocidade poderia beneficiar a região? O final da linha em B, longe do litoral, não poderia representar limitações em termos de escoamento de carga? Quais as limitações possíveis?
5. Considerando-se que a região entre A e B guarda importantes extensões de cerrado preservado, inclusive áreas de preservação de mata nativa, que oferecem abrigo a centenas de espécies de animais, quais os possíveis impactos sobre o meio ambiente? O fato de trens de alta velocidade serem movidos por motores elétricos mitigaria eventuais impactos ambientais advindos de sua construção? Quais os cuidados a serem considerados durante a construção e mesmo depois de sua conclusão?
6. Em caso de financiamento externo, sabe-se que os organismos financiadores internacionais costumam especializar-se em determinadas áreas de atuação, em diferentes extensões, como meio ambiente, saúde e administração pública. Quais as possibilidades a serem consideradas pelos governos estaduais envolvidos?

PRODUTO ESPERADO:

Parecer acerca da viabilidade do empreendimento

2ª. ETAPA

Os Governos dos dois Estados brasileiros, cujas capitais são A e B, após analisarem as propostas apresentadas no parecer elaborado por consultor externo, conforme apresentado na ETAPA I, tomaram a decisão de viabilizar a implantação do Sistema de Transporte Ferroviário, na modalidade “Trem de Alta Velocidade”, entre a Cidade A e a Cidade B, com a utilização de financiamento internacional. Dando continuidade ao projeto, os Governos

decidiram por nova contratação de serviços de consultoria, de modo a subsidiá-los quanto à apresentação aos órgãos oficiais do pleito, com vistas à obtenção do financiamento externo. Novamente, os técnicos envolvidos na análise do empreendimento identificaram que as seguintes ações deveriam ser conduzidas pela consultoria a ser contratada:

- a) elaborar carta-consulta para apresentação à Comissão de Financiamentos Externos da Secretaria de Assuntos Internacionais (COFIEIX) com vistas à obtenção de garantia do Governo Federal para a contratação de financiamento externo;
- b) elaborar a Matriz Lógica do projeto;
- c) elaborar uma Árvore de Problemas para a questão em análise e um diagrama com as partes interessadas no problema e suas posições;
- d) providenciar, junto aos Governos, a documentação necessária para ser entregue à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com vistas à avaliação da capacidade de pagamento e endividamento das partes envolvidas, e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), responsável pela elaboração de parecer sobre a contratação da operação;
- e) assessorar os Estados na análise do contrato enviado pelo organismo financiador;
- f) providenciar, junto aos Governos, a documentação necessária a ser encaminhada à STN e à PGFN, responsáveis pela elaboração de parecer final sobre a contratação da operação, com vistas ao encaminhamento de solicitação de autorização ao Senado Federal para a contratação da operação com garantia da União;
- g) apresentar ao Grupo Técnico da COFIEIX o projeto a ser parcialmente financiado com recursos externos.

Com vistas à elaboração da carta-consulta, os técnicos dos Governos estaduais realizaram levantamento das informações básicas necessárias, que conduzissem os trabalhos da consultoria a ser contratada, a saber:

- a) o custo total do projeto é estimado em US\$ 2 bilhões – considerando-se um custo de US\$ 10 milhões por quilômetro instalado – dos quais US\$ 500 milhões a título de contrapartida local (US\$ 250 milhões a serem aportados por cada Governo);
- b) o prazo para a execução do projeto é de três anos;
- c) o projeto não é atraente para o setor privado, em razão do longo prazo necessário para se obter retorno do investimento, e também foi descartada a possibilidade de se obter financiamento de instituições públicas de fomento ao desenvolvimento regional ou nacional;
- d) O Banco Mundial foi considerada a instituição mais adequada para a contratação do financiamento, em razão de oferecer condições financeiras mais vantajosas e os dois Estados, em anos recentes, terem contratado outros empréstimos com a instituição, de modo que há *expertise* formada entre os gestores governamentais;
- e) A gestão do projeto será conduzida, conjuntamente, por técnicos das Secretarias da Fazenda, de Planejamento e de Obras de cada Estado;
- f) A operacionalização e manutenção do trem de alta velocidade serão conduzidas por empresa pública a ser criada, da qual ambos os Estados terão igual participação.

QUESTÕES DE ESTUDO:

1. As informações apresentadas acima, adicionadas àquelas disponíveis na Unidade I, a título de insumo para as Questões de Estudo, são suficientes para a elaboração da carta-consulta? Em caso negativo, que dados adicionais deveriam ser levantados para que a carta-consulta possa ser apresentada à COFIEIX?

2. Não obstante o Banco Mundial ter sido considerado pelos Estados proponentes a instituição mais adequada para a contratação do financiamento, em razão de oferecer condições financeiras

mais vantajosas, é sabido que os organismos financiadores internacionais costumam especializar-se em determinadas áreas de atuação. No caso em questão, há possibilidade real de o Banco Mundial financiar o projeto do trem de alta velocidade?

3. É possível afirmar que existe compatibilidade entre as ações previstas no projeto e as atuais prioridades dos planos e programas de investimentos do Governo Federal (diretriz definida pela COFIEIX como base para a identificação de projetos passíveis de financiamento)?

4. Além do limite de endividamento, da capacidade de pagamento e do adimplemento em relação ao Poder Público Federal, que outros critérios são utilizados pela COFIEIX para a avaliação da posição financeira dos Estados proponentes?

5. A experiência e o desempenho dos Estados proponentes em outros projetos financiados com recursos externos, concluídos ou em andamento, pode influenciar a decisão da COFIEIX no tocante à concessão de garantia para a contratação do financiamento externo pretendido? Em que sentido?

6. Durante a exposição técnica da proposta de financiamento ao Grupo Técnico da COFIEIX, os representantes dos Estados proponentes verificaram a presença na reunião de técnicos do Ministério dos Transportes. Uma vez que o projeto será conduzido, em princípio, pelos Governos estaduais, que papel desempenha o Ministério dos Transportes na condução do projeto ou das negociações? Há necessidade de aval do Ministério para a assinatura do contrato do empréstimo, por se tratar de projeto a ser desenvolvido em área de sua competência?

PRODUTO ESPERADO:

Minuta simplificada de carta-consulta necessária à obtenção de garantia da União para o financiamento externo

3ª. ETAPA

A SEAIN emitiu Parecer favorável à contratação de empréstimo internacional junto ao Banco Mundial pelos governos de Goiás e do Distrito Federal e o banco Mundial comunicou aos governos seu interesse em financiar o projeto de “Trem de Alta Velocidade”, uma vez que esse está de acordo com a Estratégia de Assistência ao País da instituição.

Após esses acontecimentos, os governos dos dois Estados, por meio de suas Unidades Coordenadoras de Projeto, deverão iniciar a preparação do projeto.

O banco Mundial, depois de uma série de negociações internas, classificou o projeto como de Risco “A”, ou seja, máximo risco, e divulgou que as seguintes salvaguardas seriam ativadas:

- 1 – Avaliação Ambiental, Floresta e Habitats Naturais
- 2 – Reassentamento Involuntário
- 3 – Povos Indígenas

DESCRIÇÃO DAS TAREFAS

- a) Divididos em grupos, os alunos deverão elaborar o Objetivo Geral e os Objetivos Específicos do projeto.
- b) Montar o “Marco de Resultados (Results Framework)” do projeto, dando especial ênfase aos indicadores (tanto para o Objetivo de Desenvolvimento do Projeto quanto para os Resultados Intermediários).
- c) Tendo em vista as salvaguardas às atividades pelo projeto, montar a Folha Integrada de Salvaguardas (ISDS), elaborando um sucinto (1 página) plano de mitigação dos possíveis impactos negativos para cada uma das salvaguardas ativadas.

- d) Analisando a Avaliação Ambiental disponível na Lição 2, Unidade 2, do projeto de “Conservação e Reabilitação do Meio Ambiente”, fazer lista das principais ações que serão tomadas pela CVRD (Companhia Vale do Rio Doce) para mitigar os impactos ambientais de suas ações. Comentar sobre o envolvimento das comunidades locais nessa iniciativa e das populações indígenas.
- e) Analisar o Relatório de Conclusão de Implementação do projeto FUNBIO, disponível na Lição 2, Unidade 2, e emitir um breve parecer sobre os principais desafios enfrentados pelo projeto e como esses foram superados. Ao final, emitir opinião sobre como o projeto poderia ter alcançado melhor seus objetivos.
- f) Elaborar uma lista das principais compras a serem feitas durante a implementação do projeto, o método de licitação a ser usado, e o cronograma de desembolsos.

Material para consulta:

- Relatório de Conclusão de Implementação do FUNBIO (material traduzido e anexado ao curso)
- Análise Ambiental do projeto “Conservação e Reabilitação do Meio Ambiente” (material traduzido e anexado ao curso)
- Folha de Salvaguardas Integradas (material traduzido e anexado ao curso)

REFERÊNCIA:

O próprio curso contém um modelo de carta-consulta. Esta também pode ser obtida no link www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seain/manual_financiamento.pdf, assim como as demais informações relevantes a respeito dos passos necessários para a obtenção de financiamento externo e sobre os organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras que disponibilizam financiamento a entidades públicas e privadas brasileiras.

A documentação a ser encaminhada à STN e à PGFN será descrita no próprio curso, além de constar do Manual de Financiamentos Externos da SEAIN, disponível no *website* mencionado acima.

Website dos principais agentes financiadores internacionais. Nesses *sites*, assim como *site* da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (SEAIN) os alunos deverão buscar as condições atuais de financiamento destas agências.

Banco Mundial: www.bancomundial.org.br

BID: www.iadb.org

JBIC: www.jbic.go.jp/english/

Fonplata: www.fonplata.org

CAF: www.caf.com.br

SEAIN: www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais/index.htm