

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.

Dante 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 (COFIEC) 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 COFIEC 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 às aquelas 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 COFIEC?
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 COFIEX 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 COFIEX 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 COFIEX 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 COFIEX, 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

DESCRÍÇÃO 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 financeiros 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