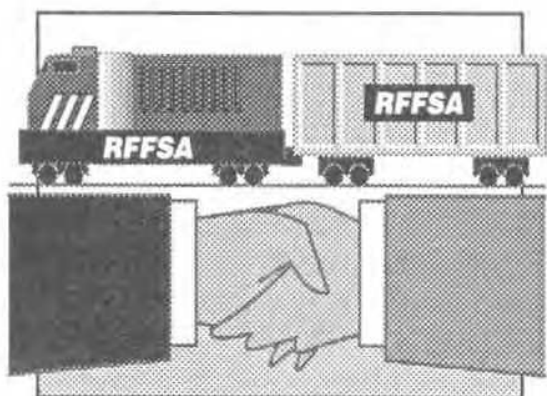




O Processo de Desestatização da RFFSA: Principais Aspectos e Primeiros Resultados

RAIMUNDA ALVES DE SOUSA
HAROLDO FIALHO PRATES*

RESUMO A inclusão da RFFSA no Programa Nacional de Desestatização representou um marco histórico, pois significou a expectativa de superar um importante gargalo para o crescimento econômico do país.

O modelo de desestatização, diferente do usualmente adotado, foi capaz de viabilizar a transferência de um serviço público para a iniciativa privada de forma que pudessem ser atendidos tanto os interesses da União quanto os dos que viessem a participar do processo e, principalmente, os da sociedade, que deseja sempre a prestação de um serviço público de maneira adequada e eficiente.

A expectativa é que essa modelagem não tenha impacto isolado nas novas concessionárias, mas se estenda à matriz de transporte do país, permitindo assim uma redução do *custo Brasil* e viabilizando condições de infra-estrutura para a implantação de novos empreendimentos.

Este artigo procura sintetizar os principais aspectos e os primeiros resultados relativos à privatização do serviço de transporte de carga prestado pela RFFSA.

ABSTRACT *The inclusion of the RFFSA in the National Privatization Program represented an historical mark, since it meant there was an expectation of being able to overcome an important infrastructure bottleneck in the economic growth of Brazil.*

Its privatization model was different from the one usually adopted. It had to enable the transfer of a public service to private enterprise in such a way that it met the interests of both the central government and those taking part in the privatization process, and, above all, those of society as a whole, which always expects satisfactory and efficient public services.

The expectation is that this model will not only have an effect on the new concession-holders, but that its effects will extend to the country's whole transport system, thus reducing the "Brazil cost" and providing infrastructure conditions which will make it possible to implement new undertakings.

This paper attempts to summarize the principal features relating to the privatization of the cargo transport service rendered by the RFFSA and the initial results obtained by the new private concessionaires.

* Respectivamente, advogada pela PUC/BA e mestre em engenharia industrial pela PUC/RJ, ambos gerentes da Área de Serviços de Privatização do BNDES.

1. Introdução

A Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), concessionária do serviço público de transporte ferroviário, foi incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND) em 10 de março de 1992, por meio do Decreto 473. Isso representou um marco histórico para o PND, tendo em vista que, com a inclusão do primeiro setor de serviço público, além de o programa entrar em uma nova fase, significava a expectativa de superar-se importante gargalo para o crescimento econômico do país na área de infra-estrutura. Com essa medida o governo federal estaria estimulando a iniciativa privada a fazer investimentos num setor que, dada a escassez de recursos públicos, deteriorava-se a passos largos.

Todos sabiam, porém, que se tratava de uma missão difícil. A empresa se encontrava imersa em crise financeira crônica, precisando de grande volume de recursos para sanear suas dívidas, fazer a manutenção adequada de seus ativos operacionais e realizar investimentos indispensáveis ao atendimento da demanda de transporte.

Além disso, a RFFSA possuía um quadro de pessoal superdimensionado e sua privatização certamente exigiria uma redução brutal desse contingente, o que poderia causar grande tumulto ao processo, a exemplo do que aconteceu em alguns países que privatizaram suas empresas.

Tudo isso causava ceticismo em várias correntes de opinião, chegando, inclusive, a colocar em dúvida a viabilidade e exequibilidade do processo.

Ademais, quando a RFFSA foi incluída no PND, a legislação relativa à concessão de serviço público era incipiente, praticamente inexistindo, o que poderia afastar concorrentes, já que seriam celebrados contratos de longo prazo (30 anos) sem a existência de um marco regulatório definido. Ao longo do processo esta preocupação foi afastada. Em 13 de fevereiro de 1995 e 7 de julho de 1995, foram editadas as Leis 8.987 e 9.074, respectivamente, ambas dispendo sobre o regime de concessão e permissão do serviço público, fato esse que emprestou maior credibilidade ao processo.

Portanto, já se imaginava, desde logo, que o modelo de desestatização para a RFFSA deveria ser diferente daquele usualmente adotado pelo PND, ou seja, a alienação de ações das empresas nele incluídas.

Assim, partiu-se para contratar consultores objetivando o estudo de um modelo próprio, capaz de viabilizar a transferência desse serviço público para a iniciativa privada, atendendo tanto aos interesses da União quanto aos dos que viessem a participar do processo e, principalmente, aos da sociedade, que deseja sempre a prestação de um serviço público de maneira adequada e eficiente.

Concluiu-se que a melhor forma seria a União outorgar a concessão do serviço de transporte ferroviário de carga e a RFFSA arrendar os bens vinculados à operação desse serviço e vender os bens de pequeno valor. Por esse modelo, a empresa permaneceria como controlada pela União, mas com o objeto social esvaziado, já que sua atividade econômica seria transferida ao setor privado. Deveria ser criado um órgão para dirimir, no âmbito administrativo, eventuais conflitos existentes entre o poder concedente, as concessionárias e os usuários.

Em decorrência dessa modelagem, os ativos da RFFSA, que se constituíam originalmente em uma única malha ferroviária, estendendo-se por cerca de 22 mil quilômetros desde o Maranhão até o Rio Grande do Sul, foram agrupados em seis malhas, representativas de igual número de novos empreendimentos independentes e auto-suficientes.

Dessa forma, foram transferidas as seis malhas ao setor privado, através de leilões públicos, pelo valor global de R\$ 1,5 bilhão. O primeiro leilão, o da Malha Oeste, ocorreu em 5 de março de 1995. E o último trecho, denominado Malha Nordeste, foi leiloado em 18 de julho de 1997. Aliás, esse leilão marcou o fim do processo da RFFSA, mas não encerrou a desestatização do setor, pois o serviço de transporte ferroviário de carga é também prestado pela Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa), empresa pertencente ao Estado de São Paulo, que se encontra em fase de federalização para posterior desestatização.

2. Modelagem da Desestatização

O processo de desestatização da RFFSA difere dos demais desde o início. Em virtude do grande volume de pendências e restrições técnicas e jurídicas, a primeira providência adotada foi a de contratar, inicialmente, apenas o que se denominou "Serviço B", cujo primeiro trabalho seria o de propor o modelo de desestatização. Aprovado o modelo, seria conhecido o objeto de privatização a ser avaliado e, a partir daí, poderia ser contratado o "Serviço A", responsável pela segunda avaliação econômico-financeira prevista na legislação do PND.

O BNDES, na qualidade de gestor do programa de desestatização, contratou, através de licitação pública, em novembro de 1992, a Associação Nova Ferrovia como responsável pelo “Serviço B”, para a execução dos serviços de modelagem da desestatização; avaliações econômico-financeira, patrimonial e jurídica; elaboração de editais e todos os demais serviços necessários à execução do processo.

O primeiro trabalho elaborado pelos consultores foi o chamado “Estudo Prévio”, que consistiu em um amplo diagnóstico do setor de transporte ferroviário no Brasil e no exterior, abrangendo o conhecimento dos processos de desestatização no mundo, o levantamento do mercado nacional – incluindo as mercadorias com potencial de transporte por ferrovia –, a análise do desempenho operacional da RFFSA e diversos outros trabalhos que serviram para consubstanciar o modelo então proposto para a desestatização.

Os principais condicionantes e constrangimentos de caráter financeiro, técnico e jurídico para a desestatização eram:

- As projeções preliminares de resultados indicavam que o potencial de geração de caixa dos ativos da RFFSA era reduzido em face do valor do investimento neles realizado, devido à carência de recursos para a sua manutenção e modernização, o que comprometia o desempenho operacional da empresa.
- O valor econômico da RFFSA, em seu *status quo*, era negativo, pois as projeções de recursos gerados pela operação eram inferiores ao montante estimado da dívida, de aproximadamente R\$ 3 bilhões, boa parte dela vencida ou a vencer em curto prazo e junto a entidades da administração direta e indireta do governo federal.
- Não se vislumbrava a possibilidade de equacionamento dessa dívida a médio prazo, capaz de melhorar a estrutura de capital da empresa e viabilizar um valor econômico positivo para sua privatização.
- Parte relevante desse endividamento, cerca de R\$ 1 bilhão, correspondia a passivos trabalhistas, cuja comprovação era considerada difícil por auditoria. O acompanhamento de processos judiciais da RFFSA é descentralizado, pela própria estrutura da empresa, em todo o país. Com isso, muitas vezes ações com o mesmo fato gerador tinham decisões diferenciadas, tanto por serem julgadas por tribunais locais quanto pelo fato de a própria argumentação jurídica da empresa ser diferente. Além disso, o controle do andamento dos processos era precário, o que representava um

fator extremamente relevante, visto que a incerteza quanto ao potencial de valor dessa dívida certamente afastaria eventuais interessados na privatização, inviabilizando o processo.

- O volume de ações judiciais contra a empresa acentuava-se diante do agravamento de suas dificuldades financeiras, prejudicando uma estimativa concreta do valor de seu endividamento em determinada data-base.
- A RFFSA possui um volume de cerca de R\$ 4 bilhões em ativos não-operacionais, basicamente estações ferroviárias desativadas, terrenos, hortos florestais e imóveis diversos. Esses ativos estão em praticamente todo o território nacional e sua avaliação provavelmente demoraria vários anos. A maior parte deles não tinha sua documentação regularizada, devido ao próprio processo de formação da RFFSA, fruto de uma fusão de ferrovias privadas, algumas existentes desde o século passado. Se o modelo de privatização fosse o tradicionalmente adotado no PND, esses ativos deveriam ser avaliados para serem incluídos no cálculo do preço mínimo, o que delongaria o processo por muito tempo. Além disso, os objetivos pretendidos de melhorar o serviço de transporte de carga seriam desvirtuados, uma vez que a maior parte do valor da empresa viria justamente dos ativos não-operacionais, atraindo um público mais interessado em administração de imóveis que em operar eficientemente o serviço.
- A configuração operacional da malha ferroviária da RFFSA – estendendo-se por 22 mil quilômetros, do Maranhão até o Rio Grande do Sul –, por si só, dificultava uma administração eficiente e integrada, resultando em permanente conflito entre interesses e peculiaridades locais com os interesses da administração central da empresa. Ademais, o resultado da privatização poderia ser potencializado com a licitação independente de diversos trechos ferroviários, tanto para atrair os interessados apenas em determinados trechos quanto para melhorar sua atratividade comercial, explorando as sinergias existentes.
- A malha da Rede Ferroviária Federal é interrompida no Estado de São Paulo, onde também opera a Fepasa. Apesar de a RFFSA ter firmado convênios de tráfego mútuo com essa empresa, o acesso às linhas de ambas não se dava de maneira eficiente, o que causava insegurança aos potenciais interessados.
- Existem duas bitolas (distância entre os eixos dos trilhos) na malha da RFFSA: a de 1 m, denominada bitola métrica, que constitui a maior parte da via, e a de 1,60 m, conhecida como bitola larga. Essa é uma dificuldade adicional para o intercâmbio de cargas, pois uma composição que circula

numa bitola não pode circular em outra diferente. Uma operação de transbordo de cargas eficiente pode superar essa dificuldade, mas, de qualquer forma, ocorrem perdas na eficiência do transporte.

- A RFFSA operava, em pequena escala, o transporte de passageiros de média distância. Em 1994, a receita apurada com esses serviços foi de cerca de 0,5% do faturamento total da empresa, sem contar o transporte urbano de passageiros, que foi transferido à CBTU, atualmente em processo de estadualização. Historicamente, o transporte ferroviário de passageiros é um serviço deficitário, de pouca atratividade para a iniciativa privada.
- A RFFSA era estruturada em 12 superintendências regionais (SR) e a administração geral. Cada superintendência operava, na prática, como uma empresa independente, visto que tinha estruturas administrativa, comercial, operacional, jurídica e de manutenção próprias.

Foi considerando esses fatores que se elaborou o modelo de desestatização da RFFSA, aprovado em novembro de 1993 pela então Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização e ratificado posteriormente pelo Conselho Nacional de Desestatização.

Esse modelo consiste, basicamente, em:

- licitação, no mesmo leilão, da concessão do serviço público de transporte ferroviário de carga prestado pela RFFSA, pelo prazo de 30 anos, do arrendamento dos ativos operacionais e da venda de bens de pequeno valor de propriedade da empresa;
- agrupamento das 12 superintendências regionais em seis malhas ferroviárias a serem desestatizadas, as quais representariam a melhor configuração operacional para se constituírem em unidades de negócio independentes e auto-suficientes;
- manutenção da empresa como estatal, encarregada de administrar seus ativos não-operacionais de modo a auferir receita sobre eles e amortizar o seu endividamento, que não seria repassado à iniciativa privada; e
- criação de uma entidade encarregada de resolver, em caráter administrativo, eventuais conflitos entre concessionárias, usuários e o poder concedente.

Dessa forma, através dos leilões realizados, o licitante vencedor se tornaria titular do direito de prestar o serviço público, que é a concessão. Para poder exercer esse direito, ele passaria, simultaneamente, a operar os ativos da RFFSA ligados ao serviço.

Os bens de pequeno valor, constituídos em sua maior parte por mobiliário, veículos de apoio e linhas telefônicas, seriam vendidos por se tratarem de material cujo custo de acompanhamento, caso fossem arrendados, seria maior que seu próprio valor. Além disso, sua característica de material de consumo implicava que eles seriam gradualmente substituídos pela concessionária com o passar do tempo.

Para a formação das seis malhas, o primeiro fator levado em conta foi a existência da Fepasa, empresa que ainda não se cogitava em ser privatizada. Essa restrição levou à primeira divisão da malha da RFFSA em trechos que não se conectavam entre si, mas apenas com a Fepasa.

O trecho ao sul da Fepasa incluía as SR-5, com sede em Curitiba, SR-6, em Porto Alegre, e SR-9, com sede em Tubarão (SC).

A SR-9 administrava uma ferrovia isolada, ligando o porto de Imbituba (SC) à região carbonífera de Criciúma. A sua demanda vem da Usina Termoeletrica de Jorge Lacerda, pertencente à Eletrosul, situada em Capivari (SC). Por não se conectar com o restante da malha ferroviária, foi assim considerada como uma malha a ser privatizada, denominada Estrada de Ferro Tereza Cristina;

A SR-5 e a SR-6 foram agrupadas em uma única malha, a Malha Sul. Isso porque, embora até então não houvesse intercâmbio significativo de cargas entre si, com fluxo predominante de transporte no sentido oeste-leste (transporte até os portos, para exportação), seria conveniente explorar ao máximo o grande potencial das cargas industrializadas na direção norte-sul, com o aumento da integração do Mercosul. Dessa forma, viabilizava-se mais uma opção de transporte de carga de São Paulo até a Argentina e o Uruguai. Os principais produtos transportados nessa malha são os grãos, os produtos agrícolas diversos e os derivados de petróleo.

A noroeste da Fepasa, havia mais um trecho ferroviário isolado do restante da malha da RFFSA, ligando Bauru a Corumbá (MS), administrado pela SR-10, com sede em Bauru. Foi assim criada a Malha Oeste. Os produtos principais são os derivados de petróleo, grãos e minério de manganês.

Para os trechos situados a nordeste da Fepasa, primeiramente foi explorada a diferenciação de bitolas. Assim, foi formada a Malha Sudeste, composta

pelas SR-3 (Juiz de Fora) e SR-4 (São Paulo). Essas duas superintendências regionais exploravam os trechos de bitola larga. A SR-3 se constituía na grande fonte de recursos para a RFFSA, visto que tinha clientes de grande porte, com expressivos volumes de transporte, notadamente empresas de mineração e siderúrgicas. Essa malha liga as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, acessa os portos de Santos, Rio de Janeiro e Sepetiba, além do terminal de Guaíba, de propriedade do grupo Caemi. Apesar de todo seu potencial de transporte de cargas de maior valor agregado, os maiores demandantes atualmente são empresas produtoras de minério de ferro para exportação.

Para as demais SR, em bitola métrica, foi feita uma pré-análise de viabilidade econômica, concluindo-se que a SR-7 (Salvador) apresentava maior transporte de carga e potencial em sua ligação com a região Sudeste do que com a região Nordeste, com a qual praticamente não havia intercâmbio. A partir daí, foram formadas a Malha Centro-Leste, integrada pelas SR-2 (Belo Horizonte), SR-7 e SR-8 (Campos, no Rio de Janeiro) e a Malha Nordeste, formada pelas SR-1 (Recife), SR-11 (Fortaleza) e SR-12 (São Luís). Os principais produtos da Malha Centro-Leste são grãos, derivados de petróleo, produtos siderúrgicos e cimento, enquanto na Malha Nordeste destacam-se os derivados de petróleo, cimento e ferro-gusa (Tabela 1).

A partir da aprovação do modelo de desestatização, foi contratada em abril de 1994 a Associação Deloitte/Enefer, responsável pelo "Serviço A", que corresponde à segunda avaliação econômico-financeira das malhas a serem privatizadas.

TABELA 1

Principais Características das Malhas Ferroviárias em Dezembro/95

MALHA	EFETIVO	RECEITA (US\$ x 10 ⁶)	PRODUÇÃO (TKUx10 ⁶)	BITOLA (m)	EXTENSÃO (km)	ÁREA DE ATUAÇÃO (Estados)
Oeste	2.424	29,4	1.608,0	1,0	1.621	SP, MS
Centro-Leste	10.988	208,9	6.258,0	1,0	7.207	SE, BA, MG, GO, ES, RJ,DF
Sudeste	9.398	385,6	20.164,0	1,6	1.633	RJ, SP, MG
Tereza Cristina	343	8,1	101,9	1,0	169	SC
Sul	9.604	222,2	7.489,0	1,0	6.830	RS, SC, PR PR
Nordeste	3.886	27,5	767,3	1,0	4.629	MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL
Administração Geral	826	—	—	—	—	RJ
Total	37.469	881,7	36.388,2	-	22.089	

Obs.: TKU = toneladas.kilômetro útil. Medida de desempenho operacional de uma ferrovia que estabelece a produção, baseada na multiplicação da tonelagem transportada (não incluindo o peso das locomotivas e vagões) pela distância percorrida pela composição.

Os primeiros resultados obtidos nos trabalhos de avaliação econômico-financeira foram negativos para quase todas as malhas. A constatação foi que a queda no nível de investimentos, devido à precária situação financeira da RFFSA, levou a uma grande deterioração do estado de seus ativos operacionais. Além disso, o quadro de pessoal de cada malha estava superdimensionado em relação às necessidades previstas no modelo, que preconizava que várias das superintendências regionais se agrupariam em malhas. Com isso, haveria economias de escala em relação à estrutura anterior, na qual as várias superintendências possuíam estrutura administrativa e operacional próprias. Seria necessário, para viabilizar economicamente as malhas, promover uma redução drástica de pessoal, o que poderia causar perturbações ao processo.

A desestatização da RFFSA sofreu grande impulso após a nomeação, em abril de 1995, da atual diretoria, que se mostrou intensamente colaborativa e participativa. Na gestão dessa administração, foi elaborado um programa de desligamento de pessoal cujas premissas e resultados serão detalhados mais adiante. A maior vantagem para as concessionárias é que foram reduzidos os gastos em incentivos à demissão no início da operação, o que melhorou substancialmente a atratividade do negócio.

Foi também essa diretoria que negociou com o Banco Mundial o financiamento para um programa de reestruturação da empresa destinado a investimentos em recuperações emergenciais na malha ferroviária – de modo a torná-la atrativa à privatização – e à implantação de programa de incentivo ao desligamento e retreinamento dos empregados.

Esse financiamento foi de fundamental importância para o sucesso do processo de desestatização da RFFSA. As condições do programa de desligamento foram bem assimiladas pelo seu corpo funcional e o número de adesões atendeu plenamente aos objetivos pretendidos.

Devido ao longo processo de negociação, que envolveu a autorização do Senado, e por ter sido uma operação pioneira no âmbito do Banco Mundial, a contratação do financiamento só ocorreu quando várias das malhas já haviam sido privatizadas. Desse modo, restou um saldo não utilizado do financiamento, pois não fazia sentido a RFFSA realizar investimentos em malhas já sob a administração privada ou às vésperas de serem privatizadas.

Após todos os ajustes nas projeções de resultados às premissas do modelo e às adotadas nas projeções quanto à necessidade de investimentos e quantitativo de pessoal, ainda restou uma malha com valor econômico negativo, a Malha Nordeste, que apresentava os ativos em pior estado de

conservação e de atualização tecnológica, em uma região de menor densidade econômica. À época, não se visualizaram condições técnicas para terceirizar a operação para uma concessionária privada, que seria feita a partir do chamado “leilão negativo”, nem condições políticas para examinar a hipótese de propor a desativação do serviço de transporte ferroviário de carga na região.

Para tornar a Malha Nordeste atrativa à iniciativa privada e com valor econômico positivo, a solução obtida pela RFFSA foi a renegociação, com o Banco Mundial, de créditos ainda não utilizados daquele financiamento.

Esse fato criou a oportunidade para o desenvolvimento, pela equipe técnica da empresa, do chamado “Projeto Nordeste”, que visou à recuperação do material de tração, modernização do sistema de telecomunicações e licenciamento e melhoria da via permanente. O Projeto Nordeste foi operacionalizado com recursos provenientes do referido financiamento, não importando, em consequência, em ônus para a futura concessionária.

As projeções para a Malha Nordeste foram então refeitas e, partindo do pressuposto de que a concessionária herdaria a operação do serviço com ativos em melhor estado, foi obtido um valor econômico positivo.

3. Modelagem da Concessão

A prioridade do governo federal nesse processo de privatização foi melhorar a qualidade do serviço público de transporte ferroviário de carga, de modo a otimizar a matriz de transportes do país, atualmente direcionada ao setor rodoviário.

O aumento previsto da participação da ferrovia na matriz de transporte do país trará reflexos diretos na economia de combustível, redução no número de acidentes e descongestionamento das rodovias. Além do mais, espera-se que uma ferrovia eficiente proporcione melhorias nas condições de infraestrutura e transporte, reduzindo o *custo-Brasil*. Com isso, haverá um efeito multiplicador em diversos outros setores da economia, com a viabilização econômica de novos negócios e melhoria na rentabilidade dos demais setores ligados à ferrovia, gerando novos investimentos e empregos.

Os editais de licitação das seis malhas introduziram um novo conceito de obrigações a serem cumpridas pelas concessionárias. Em vez de se exigir a realização de investimentos predefinidos, estabeleceu-se como obrigação o atendimento de metas de desempenho, as quais espelham a prioridade do governo federal no caso da privatização em questão.

Para que essas metas sejam atendidas, a concessionária terá que fazer investimentos, mas foi delegada a ela a responsabilidade sobre a decisão de quais investimentos devem ser feitos na malha sob sua administração. O pressuposto é que o administrador do negócio é que sabe identificar o melhor caminho para prestar o serviço com qualidade, sem perder a rentabilidade.

Como se trata de um serviço público, a metodologia adotada para acompanhamento da qualidade da prestação do serviço foi a de escolher duas metas de desempenho, a serem atendidas concomitantemente: o aumento do volume de transporte e a redução do nível de acidentes. Essas metas foram determinadas com base na configuração operacional de cada malha à época da avaliação e em seu desempenho operacional projetado.

Embora não houvesse imposição formal de investimentos, o que se esperava – e já se observa – é que as concessionárias realizassem vultosos investimentos em recuperação, melhorias e modernizações dos ativos operacionais, tanto para atender às metas de desempenho como, principalmente, para dar rentabilidade ao negócio.

Na Tabela 2, podem ser observadas as metas de desempenho previstas em cada um dos editais para os primeiros cinco anos de operação de cada malha, em relação ao último ano em que cada uma das malhas estava sob a administração da RFFSA. As metas serão revistas quinzenalmente pelo Ministério dos Transportes, o órgão do governo federal responsável pela administração e acompanhamento das concessões.

Cabe ao Ministério dos Transportes, como representante do poder concedente, fiscalizar e acompanhar o cumprimento dessas metas. Por sua vez, à RFFSA cabe fiscalizar os bens arrendados, para verificar as condições de uso, conservação e manutenção. O DTF, órgão do ministério encarregado

TABELA 2

Metas de Desempenho para os Primeiros Cinco Anos

(Em %)

MALHA	AUMENTO DE PRODUÇÃO	REDUÇÃO DE ACIDENTES
Oeste	46	40
Centro-Leste	63	40
Sudeste	29	40
Tereza Cristina	*	65
Sul	56	40
Nordeste	162	40

* Como há apenas um demandante, a Usina Jorge Lacerda, a meta consiste em atender às necessidades de transporte para suprimento da usina.

da tarefa de fiscalização, conta com uma estrutura de pessoal reduzida. Considerando que a fiscalização terá abrangência nacional e que se trata de atividade que requer conhecimentos especializados, o ministério firmou, com base na Lei 8.987/95, convênio com a RFFSA para que esta o auxilie neste trabalho.

4. A Questão dos Empregados

Um capítulo que mereceu especial atenção no processo de desestatização da RFFSA foi o tratamento a ser dado a seus empregados.

No início do processo, a RFFSA tinha em torno de 44 mil empregados, cuja despesa representava 70% de seu faturamento. Diante da difícil situação financeira em que se encontrava, a empresa estava inadimplente junto ao INSS e à Fundação Rede Ferroviária de Seguridade Social (Refer), fundo de pensão dos empregados, bem como não efetuava os depósitos do FGTS nas contas vinculadas.

Os estudos dos consultores sinalizavam uma redução de cerca de 50% desses empregados previamente à transferência dos serviços de transporte ferroviário à iniciativa privada. Os outros 50% seriam transferidos, por sucessão trabalhista, para as empresas que obrigatoriamente teriam que ser constituídas para prestarem tais serviços.

Optou-se pela sucessão trabalhista como forma de transferir o pessoal, por se entender que essa seria a maneira menos traumática para os empregados. A adoção desse procedimento significava que todos aqueles que fossem transferidos manteriam seus contratos de trabalho inalterados, assim como todos os direitos trabalhistas e benefícios sociais a que faziam jus como empregados da RFFSA não sofreriam alterações.

Ademais, essa opção, além de possibilitar a manutenção dos empregos, representava para a RFFSA uma enorme economia. Com isso, a empresa não teria que despende volume razoável de recursos com a demissão de todo o pessoal a ser transferido à iniciativa privada e, por outro lado, propiciaria a continuidade da prestação dos serviços de transporte ferroviário, que, como serviço público que é, não pode ser paralisado.

Como a RFFSA contabilizava um passivo trabalhista da ordem de R\$ 1 bilhão, para minimizar os efeitos da sucessão trabalhista foi inserida nos editais de licitação uma obrigação estabelecendo que, caso a concessionária viesse a ser demandada em juízo por qualquer passivo que tivesse fato

gerador anterior à assinatura do contrato de concessão, a responsabilidade pelo pagamento desse passivo seria da estatal.

Definido tudo isso, teve-se que encarar um problema de ordem prática, ou seja, a empresa não dispunha de recursos para implantar um programa de demissões necessário à redução de seu quadro de pessoal. Tais recursos, porém, foram viabilizados através do financiamento do Banco Mundial e de adiantamentos de recursos feitos pelo Tesouro Nacional.

O programa foi implantado na empresa como um todo no final de 1995 e executado em cada malha ferroviária à medida que ocorresse a privatização de forma a viabilizar a transferência com o efetivo considerado adequado pelos consultores.

O referido programa concedia, além dos encargos demissionais legais, um incentivo financeiro variável, de acordo com condições preestabelecidas pela RFFSA, a cada empregado que optasse pela demissão. Além disso, o demitido continuaria vinculado à Refer por um ano, com toda a contribuição sendo paga pela estatal, bem como permaneceria fazendo jus ao serviço de assistência médica prestado pelo plano de saúde Plansfer, também pelo período de um ano, com contribuição paga pela Rede Ferroviária. Permanecia, ainda, morando em imóvel de propriedade da RFFSA, pelo mesmo período de um ano, caso estivesse residindo em imóvel da empresa.

O programa de demissões compreendia duas etapas. A primeira seria destinada àqueles empregados que voluntariamente solicitassem seu desligamento e teriam direito a 100% do incentivo financeiro adicional, acrescido das demais vantagens. A segunda só seria implantada caso as demissões voluntárias não atingissem o número necessário de desligamentos. Os demitidos nessa etapa só teriam direito ao incentivo financeiro, pago à razão de 80%. Registre-se que na segunda etapa o número de desligamentos foi reduzidíssimo, em torno de 300, e que a mesma só chegou a ser implantada na administração geral e em mais três superintendências regionais. Em contrapartida, na Malha Sul chegou a haver ameaça de greve por parte dos empregados, porque a demanda pela demissão voluntária foi maior que o número estabelecido pela RFFSA!

Além disso, o programa em suas duas etapas contemplava um treinamento a ser realizado pelo Senac, Senai e Sebrae, através de convênio celebrado com a RFFSA visando relocar em outros setores da economia o pessoal demitido.

Foram transferidos 25 mil empregados para as seis concessionárias constituídas em decorrência do processo de desestatização e a RFFSA remanescente tem, hoje, cerca de 800 empregados.

Supunha-se que esses 25 mil ainda era um número elevado, considerando-se prováveis racionalizações administrativas e a aquisição de equipamentos mais modernos por parte das concessionárias. Por isso mesmo, todos os editais continham disposição segundo a qual a concessionária se obrigava a conceder, pelo prazo de um ano a contar da data da transferência do empregado, benefícios equivalentes aos constantes do programa de desligamento praticado pela RFFSA, na hipótese de demissão, sem justa causa, do empregado transferido. Essa suposição se confirmou e sabe-se que todas as concessionárias, em conjunto, demitiram cerca de 9 mil dos empregados transferidos.

Apesar de ter havido relevante redução de pessoal, o processo de desestatização foi bem compreendido pelos empregados e se deu sem grandes conturbações, não tendo sido registradas paralisações, greves, depredações etc. nem na esfera da RFFSA, nem na das concessionárias.

Em todas as empresas vendidas no âmbito do PND, em que o controle acionário era detido, de forma direta ou indireta, pela União, foi reservada uma parcela do capital social – uma média de 10% – para ser alienada aos empregados dessas empresas, a preço subsidiado pelos adquirentes do controle acionário das empresas sob referência.

O modelo de desestatização da RFFSA fugiu totalmente ao padrão utilizado nas privatizações anteriores, que ocorreram sob a modalidade de alienação de ações representativas do capital social das empresas incluídas no PND, o que criou uma dificuldade adicional ao processo, no tocante à participação dos empregados, uma vez que não existiam ações para serem vendidas. Mas, após várias discussões com os consultores do processo, optou-se por incluir cláusulas nos editais de licitação obrigando os licitantes vencedores a constituírem uma empresa para assumir a concessão que estava sendo outorgada e que essa empresa deveria ter um capital autorizado cujo valor mínimo inicial foi determinado com base nas necessidades projetadas de recursos próprios para investimentos e capital de giro inicial de cada malha.

Esse capital autorizado seria totalmente subscrito e integralizado pelos acionistas, ficando a cargo do grupo controlador da companhia a obrigação de alienar 10% de cada espécie de ações representativas desse capital autorizado aos empregados que tivessem vínculo empregatício com a RFFSA e sua controlada Agef em 31.12.94 e aos aposentados dessas

empresas, desde que devidamente habilitados para a compra na forma definida no Prospecto Sintético aos Empregados, documento que integrava os referidos editais de licitação.

A RFFSA instalou postos de atendimento na administração geral, nas sedes das superintendências regionais e ao longo de todas as malhas, objetivando facilitar ao máximo a habilitação dos empregados de cada malha que fosse leiloadada. O universo de empregados e aposentados foi estimado em 100 mil. O número de habilitados ficou em uma média de 20 mil por malha.

Todos os empregados habilitados teriam o direito de participar do capital social de todas as concessionárias, significando dizer que poderiam se tornar acionistas de seis empresas, com participação acionária de 10% no capital social de cada uma delas. Isso porque as malhas tinham rentabilidade bastante diferenciada entre si, sendo algumas deficitárias e outras superavitárias. Visando não trazer benefícios distintos entre empregados da RFFSA pelo único motivo de estarem lotados na administração geral ou em superintendências regionais diferentes, a solução adotada foi dar a todos os empregados e aposentados da RFFSA e de sua controlada Agef, indistintamente, o direito de subscreverem ações de todas as novas concessionárias.

Procurando prestar os esclarecimentos necessários não só quanto à participação dos empregados no processo de desestatização, mas também quanto ao processo propriamente dito, especialmente no que se refere ao tratamento a ser dado às suas vidas funcionais, foram realizadas mais de 30 reuniões com os empregados, com a presença de um público razoável, desde o Rio Grande do Sul até o Maranhão.

Expirado o prazo de habilitação à compra, a RFFSA fornecia a listagem dos empregados habilitados ao BNDES, que a submetia aos auditores externos do processo de desestatização. A listagem final era encaminhada à concessionária para a implementação da venda das ações aos mencionados empregados. Depois, de posse da listagem, as concessionárias publicaram o edital contendo todas as condições de venda das ações em jornais de grande circulação, situados nas sedes das antigas superintendências regionais e da administração geral da RFFSA.

A aquisição das ações podia ser feita individualmente ou através de associação, sociedades ou clubes de investimentos constituídos pelos empregados com a finalidade de participar do capital social da concessionária. Com esse objetivo, foram constituídas cinco sociedades anônimas e um

clube de investimento, congregando, cada uma dessas entidades, praticamente todo o pessoal habilitado.

A escolha dessa opção facilitou sobremaneira a concessão do financiamento para a compra das ações, aprovado pelo BNDES para cada malha que foi transferida e repassado aos empregados por intermédio de bancos que operam como agentes financeiros do BNDES.

Embora os editais de licitação estabelecessem o prazo de até 36 meses para que as concessionárias subscrevessem e integralizassem o capital autorizado, à medida que isso fosse acontecendo, a venda dos 10% aos empregados era obrigatória. Todas as concessionárias, à exceção da Malha Sudeste, fizeram uma venda única, tendo em vista que o capital autorizado exigido foi totalmente realizado seja previamente, seja logo após a assinatura dos contratos de concessão. Assim, o processo de venda está em andamento em algumas malhas, enquanto em outras já foi concluído, contando com uma média de 15 mil empregados por malha.

5. As Novas Concessionárias

É sabido que a difícil situação financeira da RFFSA e o precário estado dos ativos a serem arrendados causavam grande preocupação quanto ao sucesso do processo. Em vista disso, alegava-se que apenas os usuários cativos teriam interesse em participar dos leilões de privatização, impulsionados pela própria sobrevivência, visto que, se o transporte ferroviário sofresse um colapso, seus negócios também seriam inviabilizados. Mesmo garantida a privatização para esse pequeno público, ainda assim havia o temor de que esses usuários transformassem a ferrovia em um centro de custos para seus negócios e não atendessem adequadamente aos usuários concorrentes ou mesmo os alijassem.

Buscando minimizar esses efeitos, partiu-se para fazer uma revisão do Regulamento dos Transportes Ferroviários existente, visando torná-lo mais eficiente e atualizado para as necessidades do mercado. Além disso, foi criada a Comissão Federal de Transportes Ferroviários (Cofer), entidade vinculada ao Ministério dos Transportes que tem como atribuição dirimir conflitos em âmbito administrativo e na qual o poder concedente, as concessionárias e os usuários têm assento e direito a voto.

O objetivo é atender aos princípios básicos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação do serviço e modicidade das tarifas, preconizados pela lei que disciplina a concessão de serviço público, a Lei 8.987/95.

Por outro lado, os editais impuseram como obrigação para as futuras concessionárias a limitação da participação de cada acionista no capital votante da empresa. Essa limitação variou de malha para malha, de acordo com o porte e atratividade de cada uma delas, sendo de 20% no caso das Malhas Oeste, Centro-Leste, Sudeste e Sul, de 40% na Malha Nordeste e de 45% na Estrada de Ferro Tereza Cristina. Com isso, os editais induziram os interessados a se associar para participar dos leilões em consórcios, cujas decisões só poderiam vir do consenso dos membros, e não como uma imposição de um determinado grupo, pois não seria possível existir a figura do controlador isolado do negócio.

Essa configuração foi bem aceita pelo mercado e o que se observou é que hoje participam do capital das concessionárias privadas grupos dos mais diferentes matizes, como operadores ferroviários estrangeiros, bancos, fundos de pensão, usuários, fundos de investimento, transportadores rodoviários e aquaviários etc., que visualizaram um grande potencial de integração da ferrovia com seus negócios. Ressalte-se que vários dos novos investidores não tinham, anteriormente, qualquer envolvimento com o transporte ferroviário de carga operado pela RFFSA. Foram atraídos pela segurança e credibilidade do processo e pelo próprio potencial e pela rentabilidade esperada do investimento.

Assim, o primeiro leilão, o da Malha Oeste, tornou-se um marco histórico para o PND porque, pela primeira vez, havia entre os participantes do leilão um consórcio formado exclusivamente por empresas estrangeiras, o qual venceu a licitação.

Já as concessionárias das Malhas Centro-Leste, Sudeste e Sul têm entre seus principais acionistas empresas de outros modais de transporte (rodoviário e aquaviário), que enxergam no negócio de transporte ferroviário uma grande sinergia com suas atividades, o que possibilitará a otimização e a adequação de seu sistema de transportes às necessidades dos clientes.

No Anexo a este artigo podem ser observados os principais dados relativos a cada um dos seis leilões, destacando as empresas que participam do capital das novas concessionárias privadas.

Os preços das malhas serão pagos ao longo de cada uma das concessões. A forma de pagamento varia de malha para malha, levando em conta a rentabilidade do negócio e a necessidade de investimentos iniciais pelas futuras concessionárias. Foi exigido um valor mínimo a título de sinal, ao qual foi acrescido o ágio verificado nos leilões de algumas malhas.

Além disso, é sempre conveniente lembrar que o governo federal, além de arrecadar esses recursos, se desonera de realizar os investimentos necessários à manutenção do sistema, de modo a manter a continuidade do serviço.

Os montantes estimados de arrecadação pelo governo federal e de sua desoneração para a realização de investimentos na malha ferroviária é de R\$ 1,5 bilhão e de R\$ 4,3 bilhões, respectivamente, conforme se pode observar na tabela a seguir.

TABELA 3

Estimativa de Arrecadação e de Desoneração de Investimentos pelo Governo Federal

(Em R\$ Mil)

MALHA	VALOR APURADO NO LEILÃO	VALOR ARRECADADO (1ª Parcela)	INVESTIMENTO PROJETADO	
			Cinco Primeiros Anos	Total em 30 Anos
Oeste	62.360	16.460	89.000	359.000
Centro-Leste	316.900	63.380	328.000	1.300.000
Sudeste	888.911	266.673	187.708	1.170.000
Sul	216.600	90.200	276.000	1.359.000
Tereza Cristina	18.510	3.548	6.221	38.900
Nordeste	15.800	6.631	5.438	62.193
Total	1.519.081	446.892	892.367	4.289.093

Obs.: Os leilões das Malhas Oeste, Sul, Nordeste e da Estrada de Ferro Tereza Cristina tiveram ágio.

6. Primeiros Resultados das Concessionárias

Para atender às exigências dos editais, os consórcios vencedores dos leilões constituíram empresas para as quais foram outorgadas as concessões. Vê-se no quadro a seguir a denominação da malha e sua respectiva concessionária:

MALHA	CONCESSIONÁRIA
Oeste	Ferrovia Novoeste S.A.
Centro-Leste	Ferrovia Centro-Atlântica S.A.
Sudeste	MRS Logística S.A.
Tereza Cristina	Ferrovia Tereza Cristina S.A.
Sul	Ferrovia Sul Atlântico S.A.
Nordeste	Consórcio Manor*

* Até a conclusão deste artigo, o consórcio Manor ainda não tinha sido transformado em pessoa jurídica.

O período de operação das novas concessionárias ainda é muito pequeno e uma comparação com desempenhos obtidos pela RFFSA pode levar a conclusões precipitadas, visto que num período menor são ampliados os efeitos de sazonalidades na demanda, intempéries climáticas, interrupções no tráfego etc.

O estado precário dos ativos arrendados muitas vezes prejudica os resultados projetados pelas concessionárias privadas. A baixa capacidade de transporte imediata, por sua vez, prejudica a ação comercial para a captação de cargas.

As novas concessionárias tiveram como prioridade inicial a redução de custos operacionais e racionalizações administrativas e gerenciais nos fluxos de transporte, de modo a equilibrar os resultados financeiros. A partir daí, com um tempo maior de administração do novo negócio e a geração positiva de caixa, estão sendo programados investimentos de maior porte, visando à recuperação e à modernização dos ativos operacionais arrendados, basicamente locomotivas, vagões, via permanente e sistemas de sinalização.

Nessa fase inicial, a realização de investimentos em melhorias na via permanente e no material rodante implica, muitas vezes, redução da produção da empresa no curto prazo, pois o material rodante sai da linha e, durante a intervenção na via, o tráfego fica temporariamente suspenso. Mesmo assim, a velocidade média nas malhas privatizadas, apesar de baixa em termos mundiais, já aumentou em 10%.

Por outro lado, a indústria de bens de capital ligada ao setor metroferroviário, que recentemente operava com 90% de ociosidade, planeja celebrar contratos em valores de R\$ 1,5 bilhão para os próximos cinco anos. Enquanto em 1996 a indústria obteve um faturamento de R\$ 180 milhões, a previsão para 1997 é de R\$ 600 milhões, referentes principalmente a contratos de recuperação de equipamentos. Há previsão de criação de 6 mil novos empregos com a reativação do setor.

Os principais itens de impacto no desempenho das novas concessionárias são descritos a seguir:

Ferrovias Novoeste

A empresa conseguiu bons resultados na otimização dos fluxos de transporte, buscando utilizar três locomotivas como tração em cada composição. Assim, são transportados mais vagões e o custo operacional caiu sensivelmente.

A adoção de um sistema de comunicação e sinalização mais moderno, a aquisição de um equipamento para troca de dormentes e o fechamento de estações ferroviárias com baixa geração de carga também contribuíram para reduzir substancialmente o custo de produção.

Foi reduzido o número de descarrilamentos mensais de 20, quando a Malha Oeste ainda era administrada pela RFFSA, para seis.

Buscando captar maior volume de carga, a concessionária vem oferecendo desconto sobre o frete fixado pelo Departamento Nacional de Combustíveis para os derivados de petróleo, desconto este que aumenta de acordo com o volume transportado pelo cliente.

Seus resultados, no entanto, são fortemente impactados pelo desempenho operacional da Fepasa, responsável pelo transporte de Bauru, ponto terminal da Novoeste, até o porto de Santos e da refinaria de Paulínia até Bauru. Devido à difícil situação financeira que atravessa, a Fepasa não consegue atender a esses fluxos com a eficiência desejável.

Ferrovia Centro-Atlântica (FCA)

A empresa sofreu muito os efeitos das chuvas no início de 1997, quando as condições de transporte se tornaram bastante precárias em diversos trechos da ferrovia.

Em 1997 também começou a operar o poliduto Paulínia-Brasília, fazendo com que houvesse relevante diminuição no transporte de derivados de petróleo, que representa a carga de maior volume e tarifa para a concessionária.

Apesar disso, já se podem observar melhorias em relação ao persistente déficit observado em seu desempenho como unidade da RFFSA, atingindo em junho de 1997 o equilíbrio entre receitas e despesas. Há, inclusive, a previsão de investimentos da ordem de R\$ 80 milhões para esse mesmo ano.

MRS Logística

A empresa também sofreu o efeito das chuvas no início de 1997, prejudicando seu volume de transporte. No segundo trimestre, porém, a produção já se recuperou, estando em nível compatível com seu desempenho histórico. Foi prevista uma produção de 48,7 milhões de toneladas em 1997, o que representa um acréscimo de 3,3 milhões de toneladas em relação a 1996 (RFFSA), mesmo com as chuvas do início do ano.

A MRS está investindo R\$ 100 milhões na recuperação e modernização de linhas e material rodante. Paralelamente, lançou *bonds* no mercado internacional, operação possibilitando a captação de recursos de cerca de US\$ 300 milhões, que também deverão ser aplicados em investimentos para melhorias operacionais na ferrovia.

Estão em fase adiantada os entendimentos com a Mercedes-Benz, visando transportar automóveis e autopeças, carga de alto valor agregado, para a fábrica dessa empresa a ser instalada em Juiz de Fora.

Ferrovia Tereza Cristina

A recente ampliação da Usina Termoelétrica de Jorge Lacerda possibilitou significativo aumento da produção da ferrovia. A Ferrovia Tereza Cristina programou para 1997 um crescimento de 23% na produção em toneladas, gerando aumento de 52% na receita operacional em relação a 1996, quando a malha ainda era administrada pela RFFSA.

A Ferrovia Tereza Cristina está em fase de negociações com indústrias de cerâmica da região para que escoem sua produção exportável pelo porto de Imbituba, ao qual a ferrovia tem acesso.

É a empresa que está obtendo melhores resultados econômico-financeiros dentre as novas concessionárias.

Ferrovia Sul Atlântico (FSA)

A FSA conseguiu reduzir substancialmente os custos operacionais, através de medidas administrativas e gerenciais e de investimento em sistemas de comunicação. E os resultados já indicam receita superior às despesas, o que não se verificava quando a malha ainda era operada pela RFFSA. Além disso, a FSA está desenvolvendo um plano de investimentos de R\$ 100 milhões, para a recuperação e a modernização de linhas e material rodante.

7. Conclusões

A inclusão da RFFSA no PND representou verdadeira aposta na parceria entre o setor público e a iniciativa privada. A modelagem inovadora adotada nesse processo de desestatização – baseada na licitação da concessão do serviço público de transporte ferroviário de carga, ao invés da venda de ações da RFFSA – não se restringiu apenas à transferência da operação para a iniciativa privada. A preocupação maior foi propiciar condições de continuidade do serviço de forma adequada e dar atratividade ao negócio para os potenciais investidores.

A expectativa é que essa modelagem não tenha impacto isolado nas novas concessionárias, mas também na matriz de transporte do país, possibilitando assim uma redução do *custo-Brasil* e viabilizando condições de infra-estrutura para a implantação de diversos novos empreendimentos ligados ao setor de transporte ferroviário.

A redução do quadro de pessoal da RFFSA foi essencial para o êxito da desestatização. Embora tenha havido elevado número de demissões, o processo correu sem maiores conturbações, devido à implementação de um programa de desligamento bem concebido e amplamente divulgado.

Mesmo tendo sido adotada modelagem diferente do padrão até então utilizado no PND, os empregados da RFFSA puderam participar do processo mediante a aquisição de ações representativas do capital social das concessionárias. O objetivo foi dar a esses empregados a mesma oportunidade concedida àqueles de outras empresas desestatizadas anteriormente.

Apesar de o período de concessão ser relativamente curto, observa-se que os investimentos, que haviam sido postergados em virtude da difícil situação financeira da RFFSA, estão sendo retomados pelas concessionárias, propiciando-lhes resultados positivos.

ANEXO

Principais Dados das Novas Concessionárias

MALHA	CONCESSIONÁRIA		
	Data do Leilão	Início da Operação	Principais Acionistas
Oeste	05.03.96	01.07.96	Ferrovia Novoeste S.A. Nöel Group, Inc. Brazil Rail Partners, Inc. Western Rail Investors, LLC Bankamerica Intern. Invest. Corp. DK Partners Chemical Latin America Equity Assoc.
Centro-Leste	14.06.96	01.09.96	Ferrovia Centro-Atlântica S.A. Mineração Tacumã Ltda. Interférrea S.A. Serviços Intermodais Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) Tupinambarana S.A. Railtex International Holdings, Inc. Varbra S.A. Ralph Partners Inc. Judori Adm. Empr. e Part. Ltda. Fund. Vale do Rio Doce de Seguridade Social Banco de Boston S.A.
Sudeste	26.09.96	01.12.96	MRS Logística S.A. Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) Minerações Brasileiras Reunidas (MBR) Ferteco Mineração S.A. Usiminas Fund. Caemi de Prev. Social (Funcap) Cia. Sider. da Guanabara (Cosigua) Celato Integração Multimodal S.A. Ultrafértil S.A. ABS – Empr. Imob. Particip. e Serviços S.A.
Tereza Cristina	22.11.96	01.02.97	Ferrovia Tereza Cristina S.A. Santa Lúcia Agro-Ind. e Com. Ltda. Banco Interfinance S.A. Gemon Geral de Eng. e Montagem S.A.
Sul	13.12.96	01.03.97	Ferrovia Sul-Atlântico S.A. Varbra S.A. Judori – Adm. Empreend. e Part. Ltda. Interférrea S.A. Ralph Partners I Railtex International Holding Inc. Brasil Private Equity Brazilian Equity Invest. III Ltd. Brazilian Equities Ltd.
Nordeste	18.07.97		Consórcio Manor* Taquari Participações Cia. Siderúrgica Nacional Cia. Vale do Rio Doce ABS – Empr. Imob. Particip. e Serviços S.A.

* Até a conclusão deste artigo, o consórcio Manor ainda não se tinha transformado em pessoa jurídica.