

Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança

Coordenação: Frederico Lustosa da Costa*

“A reforma do Estado do ponto de vista do desenvolvimento da poliarquia brasileira e de seus impactos sobre as relações Estado-sociedade.”

Os primeiros resultados do novo modelo de regulação do setor elétrico: a experiência da Light Serviços de Eletricidade S.A.

Fernando Filardi**

1. Introdução

Com a virada do século, começam a surgir listas sobre as principais práticas e idéias que revolucionaram o campo da administração nos últimos 100 anos e, como não poderia deixar de ser, a privatização tem sido citada na maioria delas como sendo de grande importância, por contribuir para a retomada do crescimento, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento.

Porém, o exame da operacionalização desta estratégia, revela que ela não é tão simples quanto se imagina, por não se tratar de um fenômeno isolado. Muito pelo contrário, sua implementação passa pela redefinição do papel do Estado, num contexto mais amplo de reforma, tendo como principais agentes envolvidos os órgãos reguladores, criados com o intuito de fiscalizar e garantir a realização dos serviços, através das concessionárias, que passam a substituir a administração pública na prestação dos serviços de interesse coletivo e a proteger os consumidores, que assumem uma função de suma importância na avaliação dos resultados alcançados pelas empresas.

A fim de contextualizar a discussão sobre a privatização dos serviços de energia elétrica no Brasil, este artigo procura apresentar um histórico da participação do Estado na economia, destacando os acontecimentos que o levaram a aumentar sua atuação como agente ativo do mercado, até a atual necessidade de redesenho de seu papel.

O artigo apresenta a evolução do setor elétrico no país, a partir do princípio da intervenção do Estado no setor, e sua posterior consolidação, demonstrando os principais aspectos que contribuíram para a deterioração do setor elétrico e o levaram ao colapso, abrindo espaço para a privatização das empresas de energia elétrica.

Em seguida, são apresentados os principais impactos da privatização da Light e as conseqüentes mudanças na vida do consumidor, sobretudo no que diz respeito aos aspectos de qualidade dos serviços prestados, canais e medidores de reclamações, influência do consumidor nas decisões, orientação ao consumidor sobre desperdício e cuidados com a instalação elétrica, tratamento dos prejuízos causados por quedas de energia, investimento e oferta de energia elétrica, além da evolução das tarifas e prazos de atendimento.

São analisados, ainda, os principais mecanismos, recomendações e determinações impostos pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que passaram a influenciar a atuação da Light após a privatização, buscando-se identificar os aspectos de maior relevância, assim como os principais resultados alcançados, e aprofundando-se o estudo da atuação da Aneel, na função de órgão regulador.

Finalmente, são reunidas as conclusões obtidas desta análise, visando dar maior ênfase aos aspectos da integração entre os diversos agentes envolvidos no processo de privatização e regulação dos serviços de eletricidade.

2. Expansão e crise do Estado

A participação do Estado na economia pode ser vista como um ciclo no qual ocorrem períodos de elevado intervencionismo, que se apresenta na figura do Estado empreendedor, buscando garantir e sustentar o crescimento da economia com investimento próprio na produção de bens e serviços, de modo a responder às demandas geradas pela sociedade. Há outros períodos em que a intervenção é limitada e o Estado, conhecido como Estado liberal, assume o papel de agente regulador da ordem econômica, estimulando e fiscalizando as atividades desenvolvidas pelas empresas privadas.

É possível identificar esse ciclo de transformação do papel do Estado na América Latina --e particularmente no Brasil, que iniciou sua industrialização de forma tardia --, primeiramente como agente regulador, posteriormente como interventor e produtor direto de bens e serviços e recentemente buscando focar de novo suas energias nas atividades de regulação.

* Professor da EBAP/FGV.

** Mestre em administração pública pela EBAP/FGV, consultor de empresas e professor do curso de administração da Uerj.

Estado brasileiro: da intervenção à reestruturação

No período pré-industrial, durante as décadas de 20 e 40, o setor privado nacional não apresentava poupança interna suficiente para criar um setor de bens de capital, que exigia elevado aporte de investimentos, devido às grandes plantas e escalas de produção, o que aumentava os riscos a serem enfrentados.

Por conta disso, o Estado brasileiro passou a implementar um modelo protecionista de substituição de importações, intervindo diretamente na economia ao criar empresas estatais, complementando atividades que o setor privado não conseguia ou não estava disposto a desenvolver, em setores onde o investimento necessário fosse elevado, com longo período de maturação do negócio ou com baixo retorno do investimento. Os objetivos fundamentais eram motivar a industrialização e o crescimento econômico do país e proteger sua economia da concorrência internacional.

Visando acelerar o desenvolvimento do país, o Estado passou a assumir, nos anos 50 e 60, uma parcela cada vez maior das funções que constituem o processo de industrialização, tomando para si a tarefa de criar e administrar o fornecimento de bens públicos à sociedade, devido à crescente urbanização das cidades e conseqüente necessidade de satisfazer a demanda ligada ao bem-estar social. Nesta fase, o Estado assume a condução do desenvolvimento econômico, criando as bases para a implantação da infra-estrutura industrial.

No entanto, tendo o país alcançado elevados níveis de industrialização, após superada a fase inicial de desenvolvimento, o crescimento da participação do Estado na economia passou a gerar distorções, como o desempenho insatisfatório de suas empresas, o crescente aumento de suas despesas, a excessiva regulamentação e o desequilíbrio no balanço de pagamentos, transformando-se em um obstáculo à retomada do crescimento econômico e dando origem à crise fiscal.

Durante a década de 70, a estrutura do Estado intervencionista começou a dar sinais de esgotamento, mostrando suas limitações e levando o ciclo de expansão do setor empresarial estatal a entrar em decadência, por causa da crise econômica trazida pelo choque do petróleo e pela dificuldade de crédito no mercado internacional.

Desse modo, tornava-se necessária uma redução da participação do Estado na economia, promovendo-se o ajuste fiscal, a desregulamentação e as privatizações, que fazem parte das características básicas do movimento de expansão e retração permanente na forma de o Estado atuar, com graus de intensidade variável no tempo. A isto consideramos o caráter cíclico da intervenção estatal.

O Estado, que nas últimas décadas havia-se dedicado ao papel de empresário, transformou-se em uma grande “enfermaria” de empresas estatais, tecnicamente falidas, que em muitos casos tiveram suas dívidas absorvidas pelo BNDES, devido à incapacidade de honrar seus compromissos de financiamentos contraídos interna ou externamente.

Dentro deste ambiente de incertezas, o país entra na década de 80, e inicia, durante o governo Figueiredo, suas primeiras tentativas de implantar um programa de desestatização. Entretanto, as barreiras erguidas por alguns grupos de pressão para que fosse mantido o caráter estatal da economia, somadas ao jogo de interesses políticos, fizeram com que os resultados desta fase se tornassem irrelevantes, porém apontando uma tendência para a década seguinte.

Com o agravamento da crise econômica, o governo se viu forçado a apelar novamente para a ajuda externa, e recorreu ao FMI, que lhe impôs uma série de medidas de estabilização, entre as quais a redução do tamanho do setor público, através de um novo e abrangente programa de privatização, que passou a ser condicionante para a realização efetiva do acordo e para o repasse dos empréstimos.

3. O setor elétrico e a Light

Falência estatal e deterioração do setor elétrico

A década de 90 se iniciou com um quadro de iminente falência do Estado e de sua capacidade de gerir serviços públicos com a eficiência e a qualidade necessárias, o que passa a comprometer outras atividades que lhe seriam peculiares, como a saúde e a educação, e leva a crer que a solução só seria alcançada pela sua retirada das atividades produtivas que pudessem ser realizadas por empresas privadas.

No setor elétrico, a fixação das tarifas sobre o consumo de eletricidade, após a estatização do setor, vinha sendo usada de maneira demagógica pelos governos como sustentáculo da política antiinflacionária, o que trazia enormes prejuízos e redução sistemática do investimento e do crescimento da potência instalada, principalmente da Light no Rio de Janeiro. De acordo com Leite (1997), esta política fez com que a tarifa média caísse cerca de 44% entre os anos de 1972 e 1986 e estava baseada em um imprudente e elevado endividamento externo das empresas do setor.

Além disso, a solução adotada pelo governo para equacionar este problema foi ainda mais inadequada, pois consistia em buscar uma equalização através de um rateio do lucro das empresas rentáveis com as outras que não conseguiam se manter com seus próprios recursos.

O resultado desta iniciativa foi catastrófico, visto que as empresas do Sul e Sudeste do país contribuíam, enquanto as empresas do Norte e Nordeste se beneficiavam do referido rateio, o que se tornaria inviável em pouco tempo, pois o prejuízo acumulado destas era maior do que o lucro daquelas, gerando sistemáticas perdas para o setor elétrico.

A insuficiente receita advinda do pagamento das tarifas gerou uma crise financeira sem precedentes no setor elétrico, que foi obrigado a paralisar várias obras de usinas geradoras, resultando em problemas de abastecimento causados pelo crescimento do consumo, somado ao já obsoleto e inadequado sistema de transmissão e distribuição, fazendo com que o país insensibilizasse a importação de energia elétrica.

Vítima de anos de sucateamento e omissão, o setor elétrico brasileiro só daria um passo concreto na direção da recuperação econômica do sistema na Constituição de 1988, que, em seu art. 175, prevê o regime de concessionárias e permissionárias de serviços públicos em âmbito federal, abrindo, assim, a discussão sobre a privatização do

setor e a redução do papel empresarial do Estado na economia. A privatização seria efetivamente sancionada em 13 de fevereiro de 1995, pela Lei nº 8.987, conhecida como Lei das Concessões.

Privatização e reestruturação do sistema

A privatização e o estímulo à concorrência entre as empresas prestadoras de serviços de eletricidade pareciam ser questão de tempo, porém problemas legais retardaram o início das operações de transferência do setor elétrico da gestão estatal para concessionários privados, o que constituiria uma nova fase da história da energia elétrica no Brasil, onde o Estado passaria a ter um papel de fiscalizador e regulador.

Contudo, entre 1994 e 1997, e após a aprovação da legislação e regulamentação pertinentes ao assunto, os governos de alguns estados e o governo federal realizaram a privatização de diversas empresas distribuidoras de energia elétrica, entre elas a Cerj e a Light Serviços de Eletricidade, no Rio de Janeiro, a Eletropaulo, em São Paulo, e a Escelsa, no Espírito Santo.

No caso da Light, a privatização ocorreu em maio de 1996, quando seu controle foi adquirido por um *pool* de empresas encabeçado pela Cia. Siderúrgica Nacional (CSN), tendo como parceiras a EDF francesa, a AES americana e a Reliant Energy, novo nome da antiga Houston Industries Energy, Inc., também americana, por cerca de R\$2,35 bilhões.

A concessão para os serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica teria como objetivo cobrir os 28 municípios da área de atuação da Light no Rio de Janeiro, que somam 10.970 km², o equivalente a 25% do território do estado, levando eletricidade para mais de 3 milhões de unidades, que abrigam 11 milhões de consumidores, representando 72% da população fluminense.

A Light, que atua nas áreas de geração e distribuição de energia, produz por geração própria o correspondente a 14,2% do total da energia que distribui, sendo que o restante vem de Furnas (52,3%) e da usina de Itaipu (33,5%).

4. A privatização e o consumidor: o caso da Light

A privatização da Light gerou uma enorme expectativa entre seus consumidores, que esperavam, entre outras coisas, uma melhoria imediata do serviço, uma redução substancial das tarifas e a regularização do fornecimento em áreas carentes. Mas a realidade tratou de demonstrar desde o início que esta mudança não seria tão rápida quanto a maior parte da população gostaria que fosse.

Mudança da gestão estatal para a gestão privada – 1ª ato

A Light vinha passando nos últimos anos anteriores à privatização, principalmente no início da década de 90, por um período de baixo investimento por parte do governo e da Eletrobrás, que não repassavam os recursos necessários para garantir a continuidade da prestação do serviço de forma segura e adequada, o que contribuiu para a deterioração da empresa.

Contudo, a nova concessionária que assumiu a gestão da Light teve a oportunidade de estudar a situação da empresa, seus balanços, seu quadro de funcionários e seus equipamentos antes de assinar o contrato de concessão e, portanto, não deveria ter dúvidas de que seria imprescindível um plano de investimento com valores elevados para suprir e compensar os muitos anos de ausência de recursos pelos quais a empresa vinha passando.

Porém, no verão de 1997/98, após a privatização, ocorreram falhas no fornecimento de energia, causando falta de luz em diversas áreas cobertas pela Light no estado do Rio de Janeiro. A nova diretoria da Light veiculou nos principais meios de comunicação que seus investimentos estavam sendo maiores do que os que foram estipulados no momento da privatização, sendo que em 1997 o investimento previsto tinha sido de R\$164 milhões e o investimento real foi de R\$319 milhões.

Entretanto, ao que parece, não bastava investir mais do que o planejado e continuar com paralisações na prestação do serviço, quando a expectativa seria de que se investisse tanto quanto necessário para que fosse mantido o fornecimento de energia normalizado.

Cabe ressaltar que, em 1994, com o lançamento do Plano Real e a estabilização da economia, iniciou-se uma verdadeira explosão de consumo de eletrodomésticos, o qual, conseqüentemente, aumentou o consumo de energia. Entretanto, uma análise mais apurada mostra que, se a Light tivesse feito um estudo detalhado do seu ambiente empresarial, poderia ter previsto esta ameaça ao seu negócio, uma vez que este fenômeno já havia ocorrido em diversas oportunidades nos últimos 10 anos, como nos planos Cruzado 1 e 2, Verão e Collor, onde os efeitos da economia estabilizada foram sentidos, mesmo que por um curto período de tempo.

A atuação da nova Light – 2ª ato

Entretanto, a presença da agência reguladora, a partir de 1998, ajudou a reverter os péssimos resultados alcançados até então, fazendo com que a Light passasse a responder com mais agilidade às demandas da sociedade. Os principais benefícios gerados para os consumidores podem ser verificados a seguir.

Investimentos

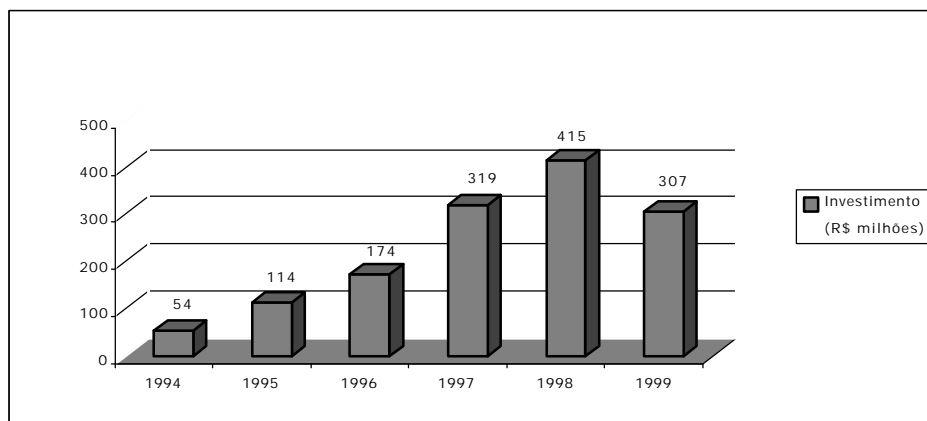
Os relatórios de auditoria feitos em 1998 e 1999 pela Aneel (1999) comprovaram que os equipamentos utilizados pela Light, em sua maioria, estavam obsoletos ou deteriorados, certamente como reflexo da falta de investimentos que durante anos imperou na empresa.

Segundo os relatórios, o sistema elétrico da Light apresentava deficiências, sobrecargas localizadas e componentes de reposição e arranjos físicos de subestações em desacordo com as normas de segurança, o que teria provocado interrupções sistemáticas no fornecimento de energia e deixado os consumidores cariocas insatisfeitos com os serviços prestados.

A inexistência de um plano estratégico do governo federal para ser cumprido pela Light, de acordo com o relatório, contribuiu para que ocorressem problemas e constantes falhas no fornecimento de energia, cuja solução de emergência só começou a ser buscada pela empresa no final de 1997, quando os consumidores começaram a reclamar.

Entretanto, para garantir o suprimento de energia, a Light, desde que foi privatizada, vem investindo acima dos valores fixados pela Aneel, chegando ao seu terceiro ano depois de privatizada tendo investido um total de R\$1,041 bilhão, o que nos leva a um montante três vezes maior ao valor de R\$ 342 milhões investidos no período entre 1994 e 1996, como pode ser verificado na figura 1.

Figura 1
Investimento realizado pela Light
(1994-1999)



Fonte: O Globo, 1999. Modelo próprio.

A empresa vem concentrando esforços principalmente na modernização e ampliação das redes de distribuição das zonas Sul e Norte, do Centro, Barra da Tijuca e complexo do Fundão, na cidade do Rio de Janeiro, e da baixada fluminense, realizando a conversão de toda a rede para sistema subterrâneo, com a instalação de *spacer cables* e cabos submarinos, para acabar com as interrupções de energia provocadas por galhos de árvores em dias de chuva e ventos fortes e pela concentração de salinidade, que causa a corrosão nas linhas e nos equipamentos.

Na região Oeste do município do Rio de Janeiro, uma das que mais crescem em termos de consumo de energia, e no vale do Paraíba, o trabalho da Light enfatizou as áreas que apresentavam risco de sobrecarga, conjugando os esforços de ampliação de sete subestações na região e construção de mais duas, em Senador Camará e Campo Grande, com o investimento de R\$26 milhões em manutenção e ampliação do sistema para atender ao crescimento do consumo nos 20 municípios da região.

Parque gerador

O parque gerador da Light, que era composto de quatro usinas – Fontes, Nilo Peçanha, Pereira Passos e Ilha dos Pombos – foi acrescido de uma quinta em Santa Branca, que foi inaugurada após a privatização, em 1999, ampliando a capacidade de geração de energia.

A usina de Ilha dos Pombos, que se localiza no município do Carmo e gera 164 MW, está sendo recuperada, o que lhe vai garantir uma vida útil de mais 50 anos e, a partir da reforma na estrutura e melhoria dos equipamentos, dar-lhe uma capacidade de geração de 183 MW.

Além disso, a partir de um investimento de R\$70 milhões, a Light implantou seu novo centro de operação, com sua plataforma baseada no sistema de supervisão e controle (SSC), tornando possível monitorar o sistema, identificar e até mesmo solucionar problemas na rede, a partir da tela de computadores, resultando em interrupções menos frequentes e de menor duração.

Oferta de energia e reclamações dos consumidores

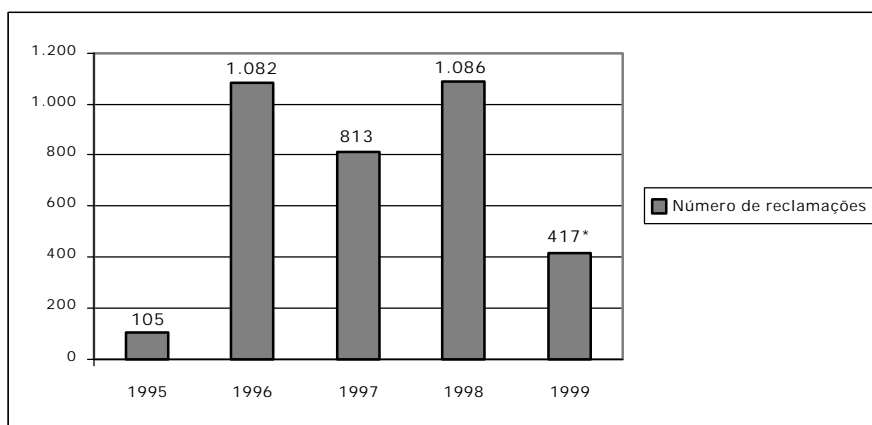
Apesar de todo esse investimento, a análise dos números de acesso à energia elétrica, principalmente na área rural, leva a resultados alarmantes. Na região Sudeste, o Rio de Janeiro fica em último lugar e, de acordo com a Secretaria de Agricultura do Rio de Janeiro, tem apenas 34% da área rural com acesso à eletricidade, enquanto o Espírito Santo tem 80%, São Paulo tem 75% e Minas Gerais tem 67%. Vale também a comparação com a região Sul, onde o Rio Grande do Sul possui 80% das áreas rurais eletrificadas, Santa Catarina tem 94% e o Paraná tem 70%.

Mesmo se comparado com a média nacional, que é de 67% de eletrificação rural, o acesso a energia do estado do Rio de Janeiro ainda deixa muito a desejar, e estima-se que 600 mil pessoas não tenham iluminação elétrica nas áreas rurais do estado na virada do milênio. Este é um dos pontos de maior reclamação dos consumidores e onde a Light terá de investir uma soma de recursos maior para reverter a situação.

Passado o período inicial de adaptação à privatização das empresas prestadoras de serviços públicos do setor elétrico, os consumidores da Light ainda estão à espera da prometida melhoria da qualidade dos serviços. De

acordo com o Procon, o número de reclamações dos serviços na gestão privada da Light aumentou de 105, em 1995, para 1.086 em 1998, tendo crescido mais de 10 vezes, como pode ser visto na figura 2.

Figura 2
**Reclamações contra a Light no Procon
(1995-1999)**



Fonte: Procon.

* Dados de 1999 atualizados até julho.

Segundo a diretoria da Light (1999), o aumento no número de reclamações pode ser explicado pela implantação de novos canais de comunicação com os consumidores, criados para oferecer melhores atendimento e orientação em procedimentos de indenização por prejuízos causados, e pelo aumento da expectativa criada em torno da privatização e da mudança de gestão.

Com o intuito de resolver os problemas com maior rapidez, a Light instalou, em 1998, um posto avançado dentro do Procon, que foi criado exclusivamente para receber as reclamações referentes aos seus serviços. Além disso, expandiu o serviço telefônico Disque-Light, que tinha 25 pontos de atendimento em 1996 e passou a ter 72 em 1998, quando foram alocadas quase 800 telefonistas, contrastando com as 184 que atuavam em 1996. A ligação passou a ser gratuita e o serviço agora funciona 24 horas por dia, sete dias por semana.

A maior parte das ligações atendidas tem sido feita para registrar reclamações sobre interrupção no fornecimento de energia, solucionar problemas comerciais e receber denúncias sobre irregularidades. O consumidor também passou a poder registrar sua reclamação pelo canal aberto via Internet.

O investimento da Light na melhoria desta central de atendimento foi de cerca de R\$6 milhões e teve como objetivo ampliar os serviços que eram prestados pelos números 196 e 120 antes da privatização. O serviço passou a ser feito com auxílio de computadores e foram trocadas as linhas analógicas por linhas digitais, o que permitiu que até 300 pessoas pudessem falar com o Disque-Light ao mesmo tempo.

A Light também disponibilizou suas 43 agências espalhadas pelo estado do Rio de Janeiro para que o consumidor tivesse mais uma opção para fazer sua reclamação ou pedido de ressarcimento por danos provocados pela companhia, que para estes casos tem até 30 dias para enviar a resposta, segundo a Portaria nº 466/98 do DNAEE, já que precisa fazer uma análise técnica dos problemas causados na rede, visando verificar se o problema foi mesmo causado por falha da Light.

No ano de 1998, a Light recebeu cerca de 5.800 pedidos de ressarcimento e o percentual atendido foi de 50%. Já em 1999, até março foram feitos 1.250 pedidos de reembolso por parte dos consumidores que tiveram aparelhos elétricos queimados por queda de voltagem.

Em entrevista dada ao jornal O Globo (1998c), o diretor geral da Aneel, José Mário Abdo, informou que, em 1994, a Light demorava até 60 dias para ressarcir os prejuízos causados a consumidores e gastava em média R\$30 mil por mês com os ressarcimentos e que, a partir de 1998, a Light passou a atender os pedidos em oito dias e aumentou seus gastos para cerca de R\$90 mil por mês para ressarcir os danos causados.

A ouvidoria e o conselho de consumidores da Light

A ouvidoria da Light foi criada em 1997, para servir como canal de comunicação e para responder pelos casos mais complexos de pedidos de indenização enviados à companhia. Seus serviços foram expandidos em 1998 e também vem atendendo consumidores que não se sentem satisfeitos com o serviço prestado pelas agências, pelo Disque-Light ou por outros órgãos comerciais da empresa.

Além destas atividades, a Ouvidoria também representa a Light no conselho de consumidores, onde recebe e processa todos os pedidos, reclamações e sugestões das classes de consumidores residenciais, comerciais, industriais, rurais e representantes de associações de favelados.

As informações, solicitações e reclamações enviadas pelos consumidores e também por todos os órgãos de defesa do consumidor são acompanhadas passo a passo e avaliadas pela equipe da ouvidoria, até sua conclusão e comunicação formal ao interessado.

O conselho de consumidores é composto por representantes das principais classes tarifárias atendidas pela empresa e, desde a sua criação, determinada pelo DNAEE em 1994, mensalmente realiza uma reunião para analisar e debater questões que envolvem o fornecimento, o suprimento e a distribuição de energia elétrica da Light. O conselho é bastante democrático, e são considerados os interesses das diversas classes envolvidas, de forma imparcial

e sem discriminação, pelo que pôde ser notado por ocasião da visita feita à 43ª reunião do conselho, realizada no dia 24 de agosto de 1999, o que reforça a influência do consumidor nas decisões da Light.

Além da ouvidoria da Light e do Procon, fazem parte do conselho de consumidores: a Firjan e a Federação Fluminense das Micro, Pequenas e Médias Empresas (Flupeme), representantes do segmentos de indústria; a Associação de Comerciantes do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro, que representam o segmento comércio e serviços; a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (Famerj), a Federação das Favelas do Estado do Rio de Janeiro (Faferj) e a Federação Municipal das Associações de Favelas do Rio de Janeiro (FAF-Rio), representantes do segmento residencial; a Federação de Agricultura do Rio de Janeiro e a Organização das Cooperativas do Estado do Rio de Janeiro (Ocerj), representantes do segmento rural; a Cedae e a Riolutz, representantes do segmento dos poderes públicos; a Uerj e PUC, representantes do segmento dos centros de pesquisa.

Nas reuniões do conselho de consumidores realizadas no ano 1999, foram apresentados e debatidos temas pleiteados pelos próprios segmentos tarifários, tais como: o plano de investimentos, com o objetivo de reduzir os riscos de blecaute no sistema elétrico; a problemática envolvendo a aplicação do ICMS e sua incidência em cada classe de tarifa; a apresentação da proposta da nova conta de energia e da disponibilização de seis datas para pagamento, em vez de apenas uma; a relação das providências para avançar na eletrificação rural; os procedimentos básicos para intensificar a racionalização do uso de energia elétrica e pontos básicos do Programa de Combate ao Desperdício (Procel).

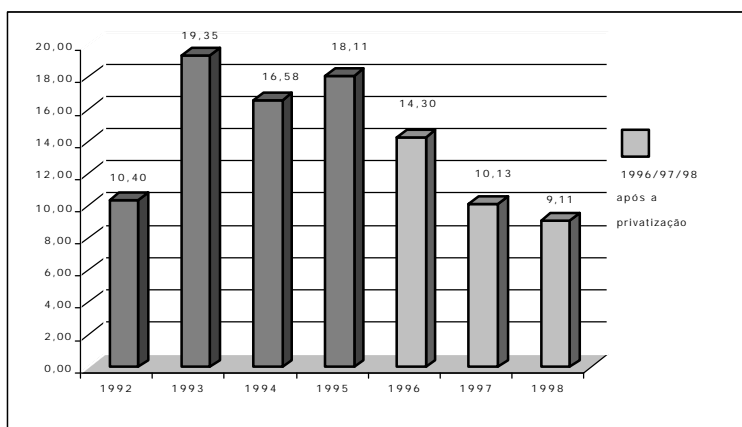
Interrupções no fornecimento

O índice de duração e frequência de falhas (DEC), é a medida equivalente ao tempo de interrupção no fornecimento de energia elétrica nas áreas atendidas pela Light, que em 1993 foi de 19 horas e 35 minutos e vem caindo após a privatização, sendo que em 1998 chegou a 9 horas e 11 minutos, como pode ser visto na figura 3.

Apesar de o verão de 1997/98 ter sido o mais quente dos últimos 20 anos, segundo Luiz Francisco Maia, chefe do departamento de Meteorologia da UFRJ em entrevista ao *Jornal do Brasil*, a interrupção no fornecimento de energia elétrica da Light caiu, possivelmente como resultado dos investimentos feitos pela empresa nos dois primeiros anos após a privatização.

Além disso, a Light disponibilizou em 1998, em sua página da Internet, informações atualizadas diariamente sobre as interrupções programadas de fornecimento de energia, com indicação de dia, local e horários em que serão realizados reparos ou obras na rede elétrica.

Figura 3
Média anual de horas sem luz: Light



Fonte: *Veja*, 15 fev. 1998.

Passou ainda a enviar panfletos informativos aos moradores dos bairros afetados, explicando o motivo das interrupções no fornecimento e a duração, visando diminuir a insatisfação, e permitindo que os consumidores possam estar preparados para uma eventual falta de luz.

Tarifas

A Espírito Santo Centrais Elétricas S. A. (Escelsa) reduziu 3,4% em média suas tarifas de energia elétrica pagas pelos seus consumidores no ano de 1998, após a revisão tarifária anual da Aneel que está prevista no contrato de concessão, sendo que os maiores beneficiários (*O Globo*, 1998d) foram os consumidores residenciais, com uma redução de 5,3% em suas contas de luz.

Já a Light aumentou a tarifa de energia elétrica cobrada dos consumidores fluminenses em 11,5%, no período de julho de 1997 a junho de 1998, e 19,86%, no período de julho de 1998 a junho de 1999, sendo que nestes mesmos períodos a inflação foi de 6% e 7,6%, respectivamente. A tarifa de eletricidade chegou a subir cerca de 2,6 vezes mais que a inflação medida pelo IGP-M da Fundação Getulio Vargas (*O Globo*, 1999).

No contrato de concessão da Light está previsto o ajuste anual durante os primeiros oito anos depois da privatização, ou seja, até 2004, quando os consumidores poderão passar a ser beneficiados com reduções no preço da energia elétrica. O argumento apresentado pelo diretor geral da Aneel, José Mário Abdo (*O Globo*, 1998d), é o de que não se pode deixar de repassar os ganhos para os consumidores, mas também não se pode estabelecer uma redução que afete a saúde financeira das empresas ou que assuste os investidores.

Ainda segundo Abdo, a concessão dos reajustes teve como principal justificativa a necessidade de cobrir o aumento de custos ocorrido com a variação cambial de janeiro de 1999, visto que a Light compra de Itaipu boa parte da energia que distribui, e a moeda utilizada é o dólar.

5. A agência reguladora e a nova Light

A opção e o poder de escolha são armas poderosas em qualquer mercado de consumo, pois, se o consumidor não está satisfeito com o serviço prestado por uma determinada empresa, tem a opção de ser servido por outra. Porém, o mercado de energia elétrica é considerado um monopólio natural e, portanto, pouco propenso à concorrência, visto que só se torna viável em uma escala elevada de consumo, o que leva a crer que este mercado dificilmente irá experimentar um nível real de concorrência, pelo menos nos próximos anos.

A prestação do serviço na quantidade necessária, com um nível de qualidade elevado e a um preço justo, faz parte das exigências básicas dos consumidores, que, para isso, precisam de órgãos de defesa fortes e atuantes, que garantam estes requisitos básicos.

As maiores dificuldades a transpor na atividade de regulação correspondem à originalidade da estrutura do sistema elétrico brasileiro, de base hidráulica e sem equivalente no mundo, à divisão de autoridade entre os governos da União e dos estados quanto à privatização, ao estabelecimento do livre acesso ao sistema de transmissão e à simultaneidade das ações no sentido da privatização, da modificação do modelo institucional, da introdução da concorrência na geração e da instituição de um órgão regulador eficaz e independente no âmbito de uma administração pública decomposta.

Redirecionamento do modelo das concessões de serviços

Com o desenvolvimento da reforma do Estado, o Brasil se vê diante da necessidade de repensar o Estado com vistas a flexibilizar, descentralizar e desestatizar certas atividades, delegando a operação e a execução a empresas de capital privado, absorvendo uma renovada função de coordenação, planejamento, avaliação e fiscalização e criando a oportunidade de uma maior participação da sociedade no que tange aos serviços públicos.

Baseada neste pressuposto, a estratégia de reforma adotada no país tem sido a de tornar o Estado mais efetivo em suas funções típicas, fortalecendo o papel do setor privado na retomada do processo de desenvolvimento da nação, através das privatizações em regime de concessão.

O melhor exemplo desta estratégia é a aprovação Lei das Concessões, que traz uma nova forma de relacionamento entre o capital privado e o Estado, que tem por objetivo fundamental dotar o governo de um instrumento legal que fixe regras gerais para o Estado delegar a terceiros a prestação de certos serviços públicos. Por este sistema, o concessionário investe por sua conta e risco, age em nome do Estado e se remunera pela cobrança de tarifa sobre os serviços.

Esta lei é inovadora, ao regulamentar os regimes jurídicos da concessão de serviços públicos nos âmbitos federal, estadual e municipal, e é genérica, pois apenas fixa as bases para a delegação da prestação dos serviços públicos, sendo necessárias as devidas complementações normativas e regulatórias que se coadunem com as características de cada setor a ser concedido, ou seja, predispõe que sejam criadas agências reguladoras para cada área de concessão.

Além disso, todas as concessões passam a ter prazos determinados, podendo ser renovadas mediante licitação. Não há subsídios governamentais, ficando exclusivamente para o concessionário o risco empresarial. Fica estabelecida ainda a aplicação de multas e penalidades crescentes, conforme o grau das faltas cometidas pelas concessionárias, o que anteriormente não acontecia, pela ausência de contratos: o poder concedente só dispunha da pena máxima, que era decretar a caducidade da concessão, o que, na prática, nunca aconteceu.

A lei determina ainda que o usuário participará oficialmente da fiscalização da prestação dos serviços. No que tange à política tarifária, será descontinuada a regra de tarifação que garantia uma remuneração fixa calculada a partir dos custos totais incorridos, o que incentivava a ineficiência e a acomodação das empresas na prestação do serviço. O preço será definido em contrato e revisto a partir da evolução dos custos do setor.

Segundo Fernando Henrique Cardoso (1995), a Lei das Concessões inaugura uma nova forma de parceria entre o setor privado e o Estado brasileiro. Durante a última década, testemunhamos a perda progressiva da capacidade do Estado de investir em infra-estrutura, o que trouxe consequências danosas não somente para a qualidade dos serviços públicos, mas também para todo o conjunto da economia, cujo potencial de produzir com eficiência, qualidade e preços competitivos fica comprometido pelas deficiências em setores como transportes, comunicações e geração de energia. Assim, para sanar o significativo déficit de investimentos em infra-estrutura, única forma de recolocar o Brasil na trilha do crescimento econômico sustentado, é preciso contar com a participação decisiva do setor privado.

Criação e atuação da Agência Nacional de Energia Elétrica

Em complemento à privatização do setor elétrico, a legislação regulatória que havia sido criada tomando como parâmetro a atuação estatal teria de ser revista e reformulada, a fim de refletir as mudanças no setor e a adequação à atuação da iniciativa privada, além de estar de acordo com a nova legislação sobre concessões.

Assim, a partir do plano diretor da reforma do Estado Brasileiro, na forma da Lei nº 9.427/1997, fica instituída a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), como autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério das Minas e Energia, com sede e foro no Distrito Federal, visando promover uma maior independência de suas atividades, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.

Como deveres básicos, a Aneel deve regular e fiscalizar a produção, transmissão e comercialização de energia elétrica, incentivando a concorrência na geração e no fornecimento da energia, protegendo os consumidores no que se refere aos preços cobrados, à qualidade e continuidade dos serviços e acompanhando a atualização da

tecnologia e o crescimento da demanda, segundo os moldes da privatização realizada no Reino Unido, onde foi criado um órgão semelhante, a Diretoria Geral de Fornecimentos de Energia Elétrica.

Como uma de suas primeiras providências, a agência instituiu a função de ouvidoria e atribuiu à sua diretoria a incumbência de zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários, além de proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade.

Análise da influência da Aneel no desempenho da Light

De acordo com Cynthia Fior (1998), o grande problema empresarial das empresas de eletricidade é que estamos entrando no século XXI, com empresas projetadas no século XIX, para funcionarem bem no século XX. Precisamos de algo inteiramente diferente.

As empresas de energia elétrica que estão sendo privatizadas têm nas mãos uma enorme oportunidade de transformar em realidade os potenciais ganhos de eficiência vislumbrados no passado, ou seja, diminuição de custo e aumento da lucratividade e da produtividade, com o conseqüente crescimento do retorno sobre os investimentos.

A análise dos resultados da atuação da Aneel revela que sua criação trouxe um sentido maior de responsabilidade para as concessionárias e principalmente, no caso da Light, vem contribuindo, através de uma rígida fiscalização, para a melhoria dos serviços prestados.

Porém, nos primeiros 18 meses de concessão da Light não houve uma fiscalização formal, visto que a privatização da empresa ocorreu em maio de 1996 e a Aneel foi criada apenas em dezembro de 1997. A conseqüência disso foi uma ausência de controle da concessionária que assumiu a Light, o que parece ter contribuído para que a prestação dos serviços piorasse nesse primeiro momento, justamente no período entre dezembro de 1996 e março de 1997, quando a Light ainda não estava sob fiscalização, é que ocorreram diversas falhas no fornecimento de energia elétrica.

Sob este aspecto, identifica-se uma falha do contrato de concessão da Light (1996), que, em sua cláusula oitava, de fiscalização dos serviços, não prevê a criação de uma agência reguladora independente, como pode ser visto no seguinte texto extraído do contrato de concessão: "A exploração dos serviços objeto deste contrato será acompanhada, fiscalizada e controlada pelo Poder Concedente, doravante denominado União, através do órgão técnico do Ministério das Minas e Energia, doravante designado, simplesmente, fiscalização".

Todo este transtorno provavelmente teria sido evitado se o poder concedente tivesse feito um contrato mais rígido e tivesse criado a Aneel antes da privatização, visando acompanhar o processo de concessão desde o início e podendo participar mais ativamente, inclusive envolvendo a opinião pública, que acabou sendo a maior prejudicada com as constantes faltas de energia elétrica.

Para Licínio Velasco, do BNDES, o governo optou pelo caminho errado, pois deveria ter tratado da criação das agências reguladoras antes de vender as concessões: "No Brasil, primeiro vem a privatização, a redução do papel do Estado, e depois a regulamentação. Começaram a construção do edifício pelo quarto andar" (*O Globo*, 1997).

Contudo, após a criação da Aneel, a fiscalização da Light passou a ser feita de forma constante e no início de 1998 foi determinada a aplicação de uma penalidade prevista no contrato de concessão, no valor de R\$2 milhões, referente aos problemas no fornecimento de eletricidade causados pela Light no verão de 1996/97. Além disso, a agência ameaçou a Light com a perda da concessão se não cumprisse as intimações feitas, no sentido de regularizar a prestação dos serviços nos devidos prazos.

A fiscalização da Aneel passou a surtir maior efeito, e numa avaliação das influências da sua atuação no desempenho e na gestão dos serviços prestados pela Light após a privatização, alguns resultados já podem ser sentidos.

A conscientização e racionalização do uso da energia elétrica é um dos aspectos mais importantes a serem destacados na atuação da Aneel, que instituiu a aplicação de 1% da receita da Light em projetos de combate ao desperdício e vem tentando implantar a consciência de que não se pode investir apenas em expansão da capacidade produtiva, visto que o desperdício no estado gira em torno de 9,5%, segundo a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (1996).

No que diz respeito às relações entre a Light e o consumidor, a Aneel regulamentou novos mecanismos que visam proteger seus interesses, entre eles:

- a) aviso prévio do corte do fornecimento por falta de pagamento;
- b) restabelecimento do fornecimento em até 48 horas após pagamento de débito que tenha motivado o corte;
- c) religação em até quatro horas em caso de suspensão indevida de fornecimento.

A participação dos consumidores nos mecanismos de avaliação e consulta pública dos serviços prestados pela Light após a privatização é mais um ponto importante da estratégia da Aneel, que visa dar total transparência às suas ações e abre a oportunidade de participação da sociedade com sugestões e reclamações, ajudando a fiscalizar a qualidade dos serviços.

A Aneel obrigou a Light a apresentar trimestralmente relatório técnico de acompanhamento físico-financeiro da execução das obras de transmissão necessárias à adequação do sistema elétrico, em conformidade com os planos de expansão, ajustados para o triênio 1998-2000. Este relatório está previsto no contrato de concessão.

Determinou a apresentação, por parte da Light, de um plano de ações específico para a operação da distribuição, também previsto no contrato, onde a concessionária obriga-se a adotar, na prestação dos serviços, a tecnologia adequada e a empregar equipamentos, instalações e métodos operativos que garantam níveis de qualidade, continuidade e confiabilidade estabelecidos para os serviços de energia elétrica.

Entretanto, sob o aspecto do incentivo à concorrência nas atividades de geração e fornecimento de energia elétrica, a Aneel não tem avançado no sentido de atingir seu objetivo, e o mercado de energia elétrica não parece estar preparando nenhuma mudança nesta área, apesar do crescente interesse demonstrado pela opinião pública sobre este assunto. Hoje, segundo Coulthard (1998), há concorrência em mais da metade do mercado de energia elétrica da Grã-Bretanha, onde existem até três empresas disputando o mesmo mercado.

6. Conclusões

A experiência de privatização da Light Serviços de Eletricidade S.A. é recente, porém algumas conclusões já podem ser tiradas desta nova estrutura do setor elétrico, apoiada na visão tridimensional, formada pelas dimensões do Estado (agência reguladora), da concessionária e do consumidor.

A maior vantagem trazida pela privatização da Light para o Estado foi a transferência das dívidas e dos investimentos pesados que ele seria obrigado a fazer na empresa para acompanhar a escalada atual de demanda e manter o nível de atividade dos serviços em patamares aceitáveis. Além disso, criou-se a possibilidade de dirigir os recursos arrecadados com a venda das estatais para setores onde sua presença é insubstituível.

Entretanto, apesar de todo o esforço de reforma do Estado e de todos os recursos arrecadados pela privatização, não foi possível identificar investimentos feitos nos setores de educação, saúde e segurança, entre outros, que possam ser associados diretamente às verbas vindas do Programa Nacional de Desestatização (PND), o que, em última análise, deve ser considerado como uma disfunção do processo.

Ao examinar o papel do Estado no Brasil, é possível notar que as soluções para as mazelas nacionais, sobretudo nas áreas de saúde, educação e segurança pública, pedem um esforço concentrado e não podem ser alcançadas apenas a partir da articulação política, por mais legítimas que sejam as intenções. Dependem do envolvimento de toda a sociedade, inclusive do capital privado, que assume papel relevante ao tomar para si a responsabilidade de gerir serviços públicos de infra estrutura, como no caso da Light, liberando o Estado desta tarefa e o deixando livre para cuidar de suas reais vocações.

A análise da influência da Aneel no desempenho e na gestão da Light revela que houve uma certa demora na tomada de decisões e na implementação de medidas, sobretudo no primeiro ano de concessão, quando a Light teve seu pior desempenho. Porém, as pressões da sociedade reforçaram o processo de fiscalização, levando a Light a pagar uma multa pelo não-cumprimento das metas fixadas e pela baixa qualidade dos serviços prestados.

No entanto, a fiscalização realizada nos últimos dois anos na Light, com a definição clara de políticas e a determinação de procedimentos a serem seguidos, vem contribuindo para o alcance de melhores resultados. Com isso, a Aneel vem conseguindo instaurar um clima de confiança e respeito mútuo, imprescindível à sua atuação como agência reguladora.

Ao buscar otimizar o uso dos recursos de geração e distribuição, a Light tem demonstrado interesse em maximizar sua remuneração, diminuindo o nível de risco do negócio e garantindo um retorno maior para os acionistas, através dos ganhos de eficiência.

Por outro lado, a possibilidade de formação de associações de consumidores que representem os interesses de grupos da sociedade, associada à não-discriminação de caráter social, de raça, cor ou geografia, e a manutenção da universalidade de acesso à eletricidade fazem parte de um conjunto de necessidades da comunidade como um todo e são metas que devem ser perseguidas pela agência reguladora e pelas concessionárias.

Mas há um ponto de atrito nesta discussão, relacionado com a apropriação dos ganhos de eficiência das empresas privatizadas: quem deve ser beneficiado com tais ganhos? As concessionárias que estão investindo capital, treinando funcionários, diminuindo a ociosidade, aumentando a produtividade, e com isso reduzindo o custo unitário da eletricidade? Ou o consumidor, que é quem paga efetivamente pelo serviço e deveria ver o resultado desta melhora refletido na queda das tarifas de energia? A resposta não é simples e passa por uma fórmula equilibrada de apropriação, que deverá levar em consideração o interesse de ambos.

Este equilíbrio parece ser a chave para a regulação das atividades relativas à Light e confirma a necessidade de uma maior autonomia administrativa e financeira para a Aneel, pois só assim poderá ter a possibilidade de legislar, livre de pressões ou *lobbies*, sobre os temas referentes ao setor elétrico.

A partir do exposto, conclui-se que a avaliação global da privatização da Light sob o enfoque do consumidor é positiva em diversos aspectos, como o fortalecimento dos canais de reclamação, da ouvidoria e do conselho dos consumidores, a queda no tempo de interrupção no fornecimento de energia elétrica, a regularização das ligações clandestinas e a retomada do investimento na produção de energia elétrica, porém existem dois pontos que continuam a gerar insatisfação entre os consumidores.

O primeiro é a oferta de energia elétrica da Light nas áreas rurais do estado do Rio de Janeiro, que, apesar de todos os investimentos realizados, ainda não alcança os níveis esperados de acesso à eletricidade: apenas 34% dos domicílios possuem iluminação elétrica, o que demonstra um desequilíbrio, se comparado às áreas urbanas, onde o acesso é próximo a 100%.

Em segundo lugar, vem o problema das tarifas de eletricidade cobradas pela Light após a privatização, que subiram entre 1997 e 1999 o equivalente a 2,6 vezes mais do que a inflação medida pelo IGP-M da Fundação Getúlio Vargas (*O Globo*, 1999), enquanto neste mesmo período as tarifas de luz da Escelsa tiveram uma redução média de 3,4%.

Certamente a Aneel ainda tem muitos desafios a enfrentar na transição pela qual passa o setor elétrico. Contudo, a conclusão final a que se chega sobre o novo modelo de regulação do setor elétrico, experimentado pela Light após a privatização, é a de que nenhuma estrutura industrial pode permanecer inalterada por longos períodos e, embora este novo modelo tenha tido alguns problemas iniciais de operação, já demonstrou que pode dar ótimos resultados para a sociedade como um todo, especialmente para o consumidor direto. Entretanto, para que esta estrutura funcione de maneira eficiente, é necessário que se tenha um órgão regulador cada vez mais forte e independente, com poder e autonomia para regular, fiscalizar e tomar as decisões cabíveis, e que permita, através dos mecanismos de consulta e avaliação, a participação constante dos consumidores.

Referências bibliográficas

- ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica. <http://www.aneel.gov.br>. 11 maio 1999.
- BNDES. *A nova fase da privatização*. Rio de Janeiro, Agência Especial de Financiamento Industrial, Secretaria de Privatização, 1994.
- _____. *Legislação do Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro, Agência Especial de Financiamento Industrial, Secretaria de Privatização, 1997a.
- _____. *Relatório de atividades*. Rio de Janeiro, Agência Especial de Financiamento Industrial, Secretaria de Privatização, 1997b.
- Beltrão, Hélio. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro, Record, 1984.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: uma proposta de governo*. Brasília, s.d., 1994.
- _____. *Concessões de serviços públicos no Brasil*. Brasília, Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Imprensa Nacional, 1995.
- Coulthard, Charles. *Regulação e competição: o Brasil na modernidade da energia elétrica*. Firjan, Rio de Janeiro, 1998.
- DNAEE. *Contrato de concessão nº 001/96 entre a Light Serviços de Eletricidade e União*. Brasília, Ministério da Minas e Energia, Secretaria de Energia, 1996.
- Einhorn, Michael A. *From regulation to competition: new frontiers in electricity markets*. Norwell, Kluwer Academic Publishers, 1994.
- Farias Neto, Pedro Sabino. *Gestão efetiva e privatização: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro, Qualimark, 1994.
- Fior, Cynthia Mendes. *O funcionamento dos órgãos reguladores: setor de eletricidade*. Rio de Janeiro, 1998. mimeog.
- Guerra, Silvio B. & Ferraz, João Q. Netto. Privatização e desenvolvimento econômico (II). *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV, 45(7), 1991.
- Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Ciência e Tecnologia. *Matriz energética do estado do Rio de Janeiro: 1994/2004*. Rio de Janeiro, Ceme, 1996.
- Hanke, Steve H. *Privatization & development*. San Francisco, International Center for Economic Growth, 1987.
- Leite, Antônio Dias. *A energia do Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1997.
- Light. *Histórico*. Rio de Janeiro, Patrimônio Histórico, 1990.
- _____. Nova Light. *Revista da Light*, Rio de Janeiro, ano 1, (1), dez. 1996.
- _____. Energia com qualidade. *Revista da Light*, Rio de Janeiro, ano 1, (2), mar. 1997.
- Martins, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- _____. *Reforma da administração federal e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília, Enap, 1995. (Cadernos Enap, 8.)
- O Globo. *Privatização tira do Estado serviços básicos*. Rio de Janeiro, 21 jul. 1997.
- _____. *Auditoria reprova serviço da Light*. Rio de Janeiro, 27 mar. 1998a.
- _____. *No buraco da eletrificação rural*. Rio de Janeiro, 13 jul. 1998b.
- _____. *Light paga multa*. Rio de Janeiro, 23 jul. 1998c.
- _____. *Governo baixa 3,4%, em média, tarifas de energia elétrica no ES*. Rio de Janeiro, 4 ago. 1998d.
- _____. *Contas da Light subirão*. Rio de Janeiro, 10 jun. 1999.
- Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventing government*. Reading, Addison-Wesley, 1992.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo, Nobel, 1992.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 120(1):7-39, jan/abr. 1996.
- Petracci, Mónica. *La calidad de los servicios públicos privatizados – luz, agua, gas y teléfono – evaluada por el ciudadano-usuario*. Buenos Aires, Inap, 1998.
- Pinheiro, Armando Castelar & Giambiagi, Fabio. *As empresas estatais e o processo de privatização do governo Collor*. Brasília, Ipea, 1992.
- Saraiva, Enrique Jerônimo. *O sistema empresarial público no Brasil: gênese e tendências atuais*. Brasília, Convênio Ipea/Cepal, 1988.
- _____. Privatización en América Latina. *Participación del sector privado en los servicios públicos de agua, Gas y Electricidad*. Buenos Aires, AGN, 1995. (Documento Técnico, 3.)
- _____. *Proceso de privatización en Argentina y Brasil: consecuencias en materia de mercado de trabajo y desempeño empresarial*. Ginebra, OIT, 1996.
- Velloso, J. P. Reis. *Crise do Estado e retomada do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.
- Zini Jr., A. A. *O mercado e o Estado no desenvolvimento econômico nos anos 90*. Brasília, Ipea, 1993.