

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Alisson Roberto Bringmann

O PROGRAMA LUZ PARA TODOS NA CEEE: UMA ANÁLISE COM
ENFOQUE NO JOGO DE PODER

Porto Alegre
2009

Alisson Roberto Bringmann

O PROGRAMA LUZ PARA TODOS NA CEEE: UMA ANÁLISE COM
ENFOQUE NO JOGO DE PODER

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre
2009

Alisson Roberto Bringmann

O PROGRAMA LUZ PARA TODOS NA CEEE: UMA ANÁLISE COM
ENFOQUE NO JOGO DE PODER

Conceito final:

Aprovado em ____ de dezembro de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr.

Orientador - Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos - EA/UFRGS

"O Programa Luz para Todos tem um conteúdo social extraordinário. Eu não sei se todos os que nasceram sob a claridade conseguem entender e sentir a emoção de uma pessoa, que passou a vida inteira a base de candeeiro e vela, em receber a energia elétrica pela primeira vez. É um fato que, certamente, marcará a vida e a história dela para sempre".

Luiz Inácio Lula da Silva.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 CEEE	9
2.1 HISTÓRIA DA CEEE.....	9
2.1.1 Comissão Estadual de Energia Elétrica	9
2.1.2 Autarquia	10
2.1.3 Sociedade de Economia Mista	11
2.1.4 A Privatização	11
2.1.5 A Desverticalização	13
2.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO.....	15
2.2.1 Geração	15
2.2.2 Transmissão	15
2.2.3 Distribuição	16
2.3 SITUAÇÃO PROBLEMA	18
2.4 JUSTIFICATIVAS	20
2.4.1 Oportunidade	20
2.4.2 Viabilidade	20
2.4.3 Importância	20
2.5 OBJETIVOS	21
2.5.1 Objetivo Geral	21
2.5.2 Objetivos específicos	21
3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	22
3.1 O PROGRAMA LUZ PARA TODOS	22
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25

3.3 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
3.4 MODELOS DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
3.4.1 Tipos de Política Pública	28
3.4.2 Incrementalismo	29
3.4.3 O Ciclo da Política Pública	29
3.4.4 O Modelo “garbage can”	30
3.4.5 Coalizão de Defesa.....	30
3.4.6 Arenas Sociais.....	30
3.4.7 Modelo do Equilíbrio Interrompido.....	31
3.4.8 Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal.....	31
3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	32
4 METODOLOGIA	36
4.1 MÉTODO DA PESQUISA	36
4.2 DEFINIÇÃO DA POPULAÇÃO ALVO	36
4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	37
5 ANÁLISE DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS NA CEEE	39
5.1 PROCESSO DE SELEÇÃO E IMPLANTAÇÃO	40
5.2 BENEFÍCIOS TRAZIDOS PELO PROGRAMA	41
5.3 ANÁLISE DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS COM ENFOQUE NO JOGO DE PODER	45
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS.....	53
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	55
ANEXO A – FICHA CADASTRAL.....	56

1 INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI, muitas famílias ainda não têm acesso à energia elétrica, principalmente na zona rural do Brasil. O principal foco de desenvolvimento do nosso país sempre foi urbano, por isso o Governo Federal não incentivava as concessionárias de energia elétrica a investir na zona rural.

Para sanar esse problema, o Governo Federal desenvolve o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz para Todos (Programa Luz para Todos), através do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003 (alterado pelo Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008). O objetivo do programa, segundo a Eletrobrás, é até o ano de 2010, garantir o acesso à energia elétrica a 100% da população da zona rural do Brasil. Desse modo, serão atendidas cerca de 2,5 milhões de famílias brasileiras que moram na área rural, beneficiando cerca de 12 milhões de pessoas até 2010. Ainda conforme a Eletrobrás, o programa é considerado o mais ambicioso implementado no mundo visando a inclusão em programas de distribuição de energia elétrica.

Além de levar energia à população rural, o programa oferece maneiras para utilizá-la como propulsora do desenvolvimento social e econômico em comunidades de baixa renda, aumentando a renda familiar. A Eletrobrás estima que 300 mil empregos diretos e indiretos sejam gerados em consequência da implementação do programa Luz para Todos. Assim, as famílias permanecem no campo, melhorando a qualidade de vida.

Para NASCIMENTO & GIANNINI apud CARMO et. alli (2004, p. 3):

O acesso à energia elétrica interfere na vida do homem do campo, tanto no aspecto de eficiência microeconômica quanto nos termos de sua integração social. As barreiras para universalização do atendimento ao meio rural são particularidades inerentes a este mercado, considerando, principalmente, sua dispersão espacial que induz a elevados custos iniciais de atendimento e seu padrão de baixo consumo per capita, aumentando assim o tempo necessário para a recuperação do capital investido.

Um das empresas aptas a desenvolver o Programa Luz para Todos no nosso Estado é a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). A CEEE faz parte da

Administração Indireta do Estado do Rio Grande do Sul. É uma empresa de economia mista que vem a 66 anos atuando nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica destinados ao suprimento do Rio Grande do Sul. A CEEE trabalha no desenvolvimento de atividades no setor energético, nos segmentos de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica.

No Brasil já foram realizadas 2.116.522 ligações desde o começo do Programa Luz para Todos até setembro de 2009. No Rio Grande do Sul, até o mês de setembro, a CEEE já levou energia elétrica a 21.850 unidades consumidoras, beneficiando mais de 80.000 pessoas.

Esse trabalho está dividido em seis capítulos. Depois dessa introdução, no capítulo dois, aborda-se a organização onde foi realizado esse trabalho, a CEEE, com a descrição da empresa, um breve resumo da história da companhia e suas áreas de atuação. Além disso, apresenta-se a situação problema do trabalho, ou seja, a população do país que ainda encontra-se sem energia elétrica e como o Programa Luz para Todos surgiu com a finalidade de garantir o acesso a essa população. Também nessa seção, são apresentadas as justificativas do trabalho e os seus objetivos. No capítulo três é abordado o referencial teórico em que está fundamentado o trabalho. Primeiramente é explicado o funcionamento do Programa Luz pra Todos e seus critérios de atendimento da população. Depois, trata-se das políticas públicas: seu surgimento, conceituação, tipos e o quadro dessas políticas no Brasil. No capítulo quatro, apresenta-se o método de pesquisa. No capítulo cinco, realiza-se a análise do Programa Luz para Todos na CEEE. Como o programa é implementado pela empresa e os benefícios trazidos para a população atendida. Também nesse capítulo, é feita uma análise do Programa Luz para Todos sob a ótica do jogo de poder, baseado na teoria de Charles Lindblom. No fim, apresentam-se as considerações finais e as referências utilizadas na realização do trabalho.

2 CEEE

A CEEE faz parte da Administração Indireta do Estado do Rio Grande do Sul. É uma empresa de economia mista que vem a 66 anos atuando nos segmentos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica destinados ao suprimento do Rio Grande do Sul.

Os principais acionistas da Empresa são o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que detém 65,92% das ações e a ELETROBRAS, que possui 32,59% da participação, além de outros sócios minoritários.

A CEEE posiciona-se atualmente como a 6ª maior empresa do Rio Grande do Sul, a 17ª da Região Sul e a 117ª do Brasil, conforme ranking da Fundação Getúlio Vargas. Produz 75% da energia hidrelétrica gerada no RS, fornecendo eletricidade a cerca de 3,5 milhões de pessoas em 72 municípios.

2.1 HISTÓRIA DA CEEE

A história da CEEE pode ser dividida em cinco fases distintas. A primeira fase corresponde ao período de Comissão Estadual de Energia Elétrica, a segunda fase quando passa a ser uma Autarquia, depois Sociedade de Economia Mista, a Privatização e a atual, a fase de Desverticalização.

2.1.1 Comissão Estadual de Energia Elétrica

A Comissão Estadual de Energia Elétrica foi criada em 1º de fevereiro de 1943, através do Decreto Lei nº 328, estando vinculada à Secretaria de Estado dos Negócios e Obras Públicas com a finalidade de prever e sistematizar, em plano geral para todo o Estado, o aproveitamento dos potenciais hidráulicos e carboníferos para a produção de

energia, bem como integrar esforços para eletrificação dos municípios gaúchos através do Plano de Eletrificação, lançado em 1945.

Em 1948, foi inaugurada a primeira unidade geradora de energia elétrica, a Usina do Passo do Inferno, totalmente projetada e construída pela Companhia.

2.1.2 Autarquia

Em 20 de fevereiro de 1952, pela Lei nº 1744, a Comissão Estadual de Energia Elétrica foi convertida em Autarquia, tendo cada vez mais importância devido ao seu crescimento, pois, já no ano de 1950, a Comissão Estadual supria a Companhia de Energia Elétrica Rio Grandense (CEERG), de capital americano, da energia necessária para o atendimento do seu mercado, constituído basicamente por Porto Alegre.

Em 1939 o então Prefeito de Porto Alegre, José Loureiro da Silva, apresentou ao Coronel Osvaldo Cordeiro de Farias, Interventor Federal no Governo do Estado, um estudo sobre os contratos de concessão dos serviços públicos de energia elétrica com a CEERG. Este estudo denunciava uma série de irregularidades cometidas pela empresa americana, além de cláusulas abusivas danosas ao interesse público. Além disso, a CEERG não tinha interesse em investir na ampliação da oferta de energia, mantendo o consumo em níveis constantes através da cobrança de tarifas elevadas. Foi dentro deste quadro que se discutiu a encampação dos serviços de energia elétrica prestados pela CEERG. O engenheiro-chefe da CEEE, Noé de Mello Freitas, desempenhou um papel fundamental neste processo, pois já no ano de 1945 se pronunciava a respeito da encampação, em documento enviado ao Secretário de Obras Públicas do Estado, Walter Jobim.

No ano de 1957 inicia-se o processo de encampação. Eram evidentes as vantagens que a CEEE proporcionava para a comunidade na prestação do serviço, no valor mais baixo da tarifa e na expansão constante do fornecimento de energia para parcelas cada vez maiores da população. Em 11 de maio de 1959, através do Decreto nº 10.466 assinado pelo então governador Leonel de Moura Brizola, sacramentava-se a

encampação de contratos de concessão e declarava-se de utilidade pública, para fins de desapropriação, os bens da CEERG.

2.1.3 Sociedade de Economia Mista

Na década de 60 ocorreram profundas mudanças no setor elétrico brasileiro, que passou a ser considerado bem público e promotor do desenvolvimento nacional, sendo criado o Ministério das Minas e Energia e a Eletrobrás.

Em 1961 o então governador Leonel Brizola foi autorizado a criar uma Sociedade por Ações para os Serviços de Eletricidade, a qual foi efetivamente criada em 19 de dezembro de 1963, através da Lei Estadual nº 4.136 de 13 de setembro de 1961, passando a denominar-se Companhia Estadual de Energia Elétrica, destinada a projetar, construir e explorar sistemas de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica no Estado.

Um ano após a transformação da CEEE em sociedade de economia mista, acontece a Revolução de 1964, determinando a formação de um novo pacto político com a participação preponderante dos militares. O modelo adotado desenvolveu-se sob a égide das empresas multinacionais e do setor produtivo estatal. Com o objetivo de melhorar a infra-estrutura para o desenvolvimento nacional, em 1965 o Governo Federal passa a estatizar os serviços de energia elétrica. Ao final da década de 70, todas as concessionárias do setor de energia elétrica têm capital nacional.

2.1.4 A Privatização

Nos anos 90, setores, antes considerados estratégicos para a economia, começaram a ser privatizados. São instituídos, então, no Rio Grande do Sul, em dezembro de 1995, o PRE (Programa de Reforma do Estado) e a CADIP (Caixa de Administração da Dívida Pública S/A), com o objetivo de administrar a dívida pública estadual, captar recursos financeiros e tratar das ações das empresas estatais.

No dia 2 de janeiro de 1996 a Assembléia Legislativa aprova a Lei nº 10.681 que dá nova redação ao artigo 4º da Lei 4.136, de 13 de setembro de 1961, permitindo a alienação de até 49% do capital social da CEEE.

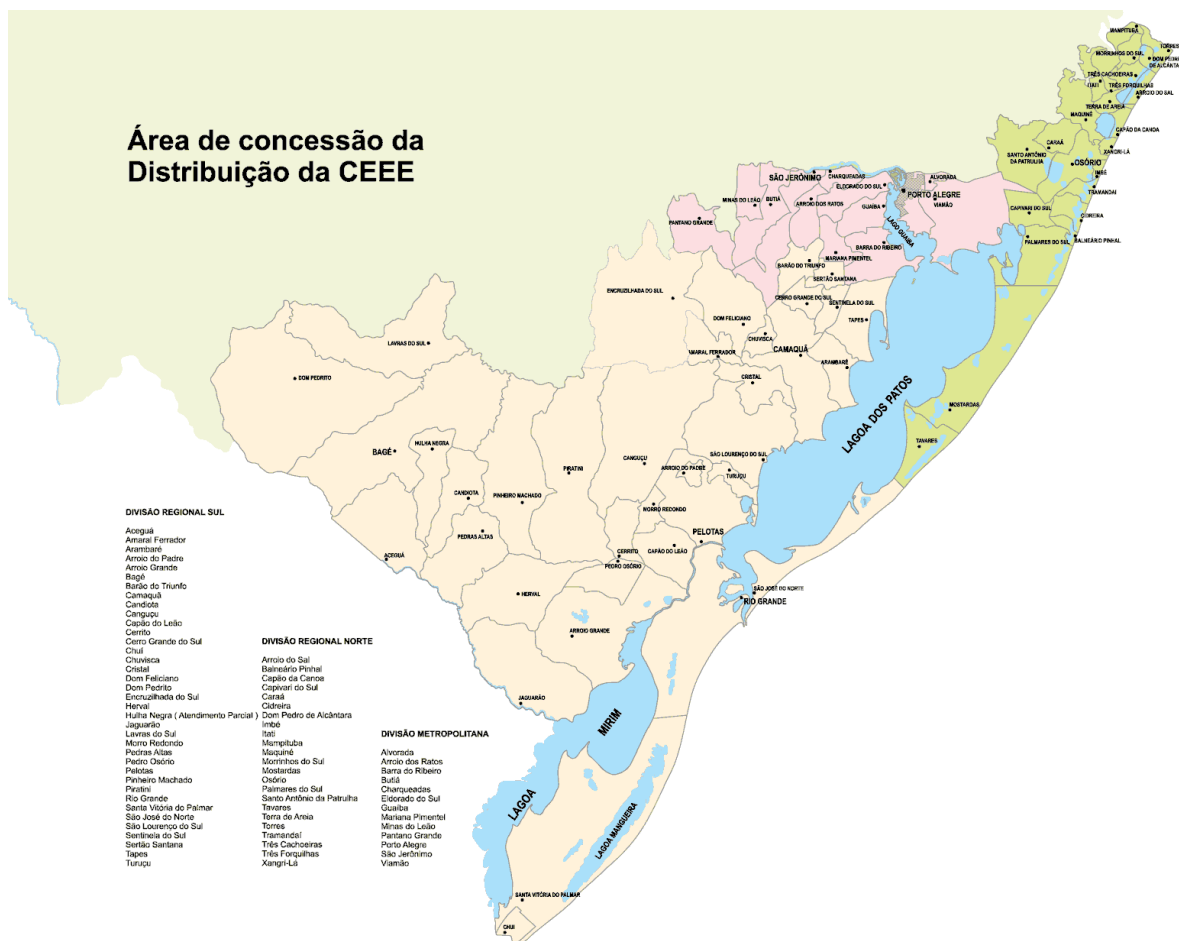


Figura 1: Área de concessão da CEEE após a privatização.

Em 26 de dezembro de 1996, foi aprovada a Lei Estadual nº 10.900 autorizando o Poder Executivo a reestruturar societariamente e patrimonialmente a CEEE, através de cisão, fusão, transformação, incorporação, extinção, redução ou aumento de capital ou a combinação destes instrumentos, podendo criar sociedades coligadas, controladas ou subsidiárias.

No dia 21 de outubro de 1997 ocorreu o leilão na sede da FIERGS, no qual a Companhia Centro-Oeste de Distribuição de Energia Elétrica e a Companhia Norte-Nordeste de Distribuição de Energia Elétrica foram adquiridas por capital privado. A

Centro-Oeste foi vendida à AES Guaíba Empreendimentos por R\$ 1,51 bilhão e a Norte-Nordeste foi adquirida pelo consórcio formado pela VBC (Votorantin, Bradesco e Camargo Correa), Previ (fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil) e Community Energy Alternatives, por R\$ 1,63 bilhão. A Centro-Oeste alterou sua razão social para AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A e a Norte-Nordeste passou à denominação de Rio Grande Energia S/A. Desta forma, dois terços da área de Distribuição deixaram de pertencer à CEEE.

A CEEE havia chegado, em 1997, com 99,2% dos lares urbanos e 84% das economias rurais abastecidos com energia elétrica, fazendo com que o Estado alcançasse um dos mais altos índices de eletrificação rural do país.

2.1.5 A Desverticalização

Em 15 de março de 2004 a Lei nº 10.848, proposta pelo Governo Federal e aprovada pelo Congresso Nacional, estabeleceu novas regras para o setor elétrico brasileiro. Em seus dispositivos a Lei proíbe que uma empresa de Distribuição de energia exerça atividades de geração, transmissão e venda de energia a consumidores livres, dentre outras restrições. Uma vez que a CEEE é uma empresa verticalizada, ou seja, possui na mesma empresa atividades de distribuição, geração, transmissão e venda de energia a consumidores livres, para adequar-se à lei ela deve desverticalizar-se, criando, no mínimo, mais uma empresa, para separar a distribuidora de energia das demais.

No final de 2004, a CEEE procedeu à contratação de consultoria para indicar alternativas para a desverticalização da empresa, em especial, a segregação da atividade de distribuição, exigida pela Lei Federal. O modelo societário adotado compreende a criação de uma empresa holding com duas subsidiárias, permanecendo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul com o controle acionário das empresas oriundas do processo de reestruturação.

Para viabilizar a adequação societária da Companhia à legislação federal e implantar o modelo proposto havia, entretanto, a necessidade de realização de

plebiscito ou de alterações na Constituição Estadual e de promulgação de Lei Estadual específica, fato que levou a CEEE a solicitar prorrogação de prazo à ANEEL, uma vez que a data-limite inicial para a adequação da Empresa ao novo modelo expirou em 15.09.2005. A ANEEL, atendendo aos argumentos apresentados pela CEEE concedeu a prorrogação solicitada até 30.06.2006, data limite para a cisão.

Em 13 de setembro de 2006, a Assembléia Legislativa aprovou a Lei nº 12.593, autorizando o Poder Executivo a promover a reestruturação societária e patrimonial da Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE, com a finalidade de segregar as atividades de distribuição de energia elétrica das demais atividades por ela exercidas, para ajustá-la ao disposto na Lei Federal nº 10.848, de 15 de março de 2004, anteriormente citada, mediante alteração de sua denominação e constituição de duas outras sociedades, assim discriminadas:

a) constituição de uma sociedade por ações *holding*, denominada Companhia Estadual de Energia Elétrica Participações (CEEE-Par), a qual será controladora das duas sociedades referidas nos itens seguintes;

b) alteração da denominação da atual Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), para Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica (CEEE-GT);

c) constituição de uma sociedade por ações, controlada, de distribuição de energia elétrica, denominada Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica (CEEE-D), a qual será resultante da cisão parcial da atual Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE.

As empresas resultantes, sucessoras ou remanescentes, da segregação das atividades da CEEE ficarão sujeitas à consulta plebiscitária prevista no § 4º do artigo 22 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Em 20 de outubro de 2006, a Diretoria da CEEE, conforme Ata 2230 aprovou os organogramas iniciais para a CEEE-Par, CEEE-GT e CEEE-D.

Em 26 de outubro de 2006, através de uma Assembléia Geral de Constituição, a CEEE - Par foi declarada formalmente constituída. Nesta ocasião, foram eleitos os Conselheiros de Administração e Fiscal da Companhia.

Em 27 de novembro de 2006, através de uma Assembléia Geral Extraordinária de acionistas, ocorreu a constituição formal da Companhia de Distribuição de Energia Elétrica, ficando estabelecido que a Companhia deveria iniciar as atividades previstas em seu objeto social a partir do dia 1º de dezembro de 2006. Na mesma Assembléia, foi aprovada a mudança de denominação social da Companhia Estadual de Energia Elétrica para Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica, do endereço da sede social e objeto social, com a conseqüente alteração do Estatuto Social.

2.2 ÁREAS DE ATUAÇÃO

2.2.1 Geração

As usinas hidrelétricas da CEEE, localizadas em dois principais sistemas, Jacuí e Salto, totalizam uma capacidade própria instalada de 910 MW de potência. Além destas usinas, a CEEE também dispõe da potência oriunda da sua participação em projetos realizados em Parcerias Público-Privadas, com um montante de 85 MW, atingindo a capacidade de geração de 995 MW. Este valor representa aproximadamente 25% da capacidade própria instalada no Rio Grande do Sul. A energia produzida pelas usinas destina-se ao suprimento do Sistema Integrado Nacional, representando cerca de 30% da demanda hoje exigida pelo Rio Grande do Sul.

2.2.2 Transmissão

A CEEE é a responsável pela maior parte das instalações que compõem a Rede Básica de Transmissão do Estado, viabilizando o transporte e suprimento de energia às

Concessionárias de Distribuição que atuam no RS: CEEE Distribuidora, AES Sul, RGE, Concessionárias Municipais, Cooperativas de Eletrificação Rural e também a potenciais Consumidores Livres e Produtores Independentes.

O Sistema de Transmissão da CEEE une usinas geradoras e o Sistema Interligado Nacional aos pontos de suprimento e centros de consumo em todo o Estado, cumprindo um papel estratégico. As instalações da CEEE e aquelas sob a sua responsabilidade, disponibilizadas para o Estado, são compostas por 59 Subestações, totalizando a potência total de 6.920 MVA (mega Volt Amperes). As linhas de transmissão da CEEE totalizam 5.960 km de extensão.

2.2.3 Distribuição

A área de concessão da CEEE Distribuidora equivale a aproximadamente 26% do território do Rio Grande do Sul, incluindo a capital, toda a faixa litorânea e o sul do Estado, abrangendo 72 municípios.

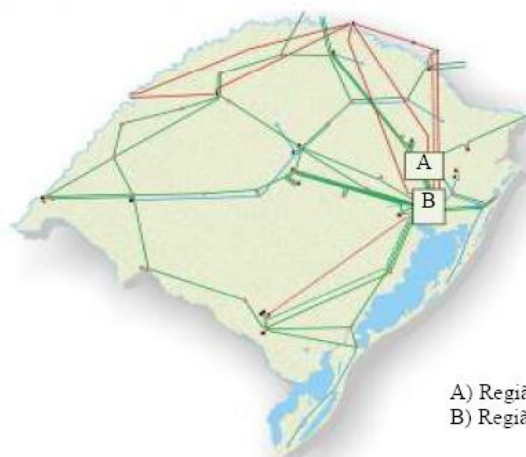
O sistema de distribuição da CEEE fornece energia elétrica a 1.300.000 unidades consumidoras, atendendo a 3.500.000 de pessoas, correspondendo a aproximadamente um terço da população total do Estado.

ÁREAS DE ATUAÇÃO DA CEEE

1) Geração

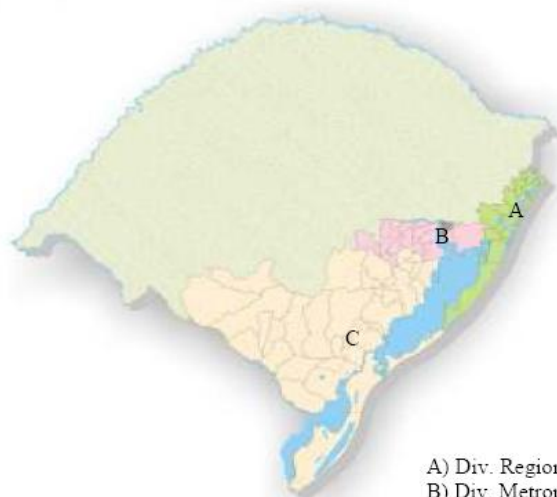


2) Transmissão



A) Região de Caxias
B) Região Metropolitana

3) Distribuição



A) Div. Regional Litoral Norte
B) Div. Metropolitana
C) Div. Regional Sul

Figura 2: Áreas de atuação da CEEE.

2.3 SITUAÇÃO PROBLEMA

O acesso à energia elétrica tem um forte impacto na redução da pobreza, estimula o desenvolvimento local através da criação de micros e pequenas empresas, além de melhorar as condições de vida da população. Também auxilia na diminuição do êxodo rural, pois com maior infra-estrutura no campo, a população tende a ficar na zona rural.

Em matéria publicada no jornal Zero Hora, no dia 1º de março de 2009, sob o título “O Apagar dos Lampiões”, de Mauro Graeff Júnior, podemos verificar os diversos benefícios trazidos a comunidades isoladas do interior do Estado do RS e a alegria das pessoas atendidas pelo programa. As comunidades visitadas pelo repórter foram Via Erechim (a 8 km de Nonoai), Coxilha Santo Inácio (a 48 km de Santana do Livramento), Costa do Bica (a 90 km de Piratini), Rincão dos Negros (a 60 km de Rosário do Sul), Linha Bonito (a 6 km de Rodeio Bonito) e Paraíso (a 35 km de Canguçu).

As famílias destas comunidades, por não terem energia elétrica, obrigavam-se a comer carne fresca somente no dia da carneação. O restante da carne era salgada e seca em varais sob a luz do sol, fazendo-se o tradicional charque, da mesma forma que os tropeiros de séculos passados. Outro conforto proporcionado pela energia elétrica é o ferro de passar roupas, que aposentou o antigo, o qual era aquecido na chapa incandescente do fogão à lenha. Agora, esse velho ferro tornou-se objeto de decoração ou escora de porta.

A energia elétrica serve também para fazer funcionar motores para o bombeamento de água para dentro das casas, evitando que as pessoas tenham que ir aos açudes e riachos para buscar água. Isso sem falar que agora essas pessoas podem tomar banhos quentes, assistir televisão para o seu entretenimento e usar ventilador no verão, tanto para se refrescar como para espantar as nuvens de mosquitos.

Outro fator importante é que a energia elétrica contribui para manter essas pessoas no campo e também faz com que haja um caminho inverso ao êxodo rural, com muitos gaúchos retornando para o interior do Estado. A energia repatria

agricultores que se aventuraram na cidade e estanca a imigração – afirma o repórter. Conforme pesquisa do IPEA citada pela reportagem, de um total de 6.543 famílias entrevistadas que foram beneficiadas pela eletricidade, em 23,4% delas uma pessoa migraria para a cidade se continuasse sem luz.

Tudo isso proporciona uma sensação de felicidade e um sentimento de inclusão ao mundo moderno por parte das pessoas atendidas pelo Programa Luz para Todos. O presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul, Elton Weber, afirma que “a energia está levando cidadania ao meio rural”.

Com o Programa Luz para Todos, o Governo Federal visa garantir, até o ano de 2010, o acesso à energia elétrica à totalidade da população rural brasileira. Quando o Programa foi lançado, de acordo com o Censo 2000 do IBGE, existiam aproximadamente dois milhões de residências rurais sem energia elétrica, resultando em um total de aproximadamente dez milhões de pessoas sem luz. Ainda de acordo com o Censo 2000, cerca de 90% dessas famílias possuíam renda inferior a três salários mínimos. No Rio Grande do Sul, existiam aproximadamente oitenta mil domicílios sem acesso a energia elétrica.

Neste trabalho será analisado o funcionamento do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz para Todos (Programa Luz para Todos - PLT) na CEEE. Também será feita uma análise do PLT com enfoque no jogo de poder. Portanto, o trabalho pretende analisar como essa política pública de universalização de energia elétrica contribui para o desenvolvimento da zona rural do nosso Estado juntamente com suas implicações teóricas.

2.4 JUSTIFICATIVAS

2.4.1 Oportunidade

O presente trabalho é oportuno, pois trata de uma política pública, o Programa Luz para Todos, do Governo Federal, que está sendo desenvolvido na CEEE desde 2004 e irá continuar até o próximo ano.

2.4.2 Viabilidade

Esse trabalho se mostrou viável de ser realizado porque as informações sobre o Programa Luz para Todos estavam amplamente disponíveis, tanto internamente na CEEE como em sites e materiais de divulgação do Governo Federal.

Além disso, todas as pessoas procuradas na organização foram solícitas e se mostram disponíveis para a troca de idéias sobre o PLT e o presente trabalho, inclusive possibilitando o acompanhamento *in loco* das obras e proporcionando o contato e as entrevistas com as pessoas beneficiadas pelo programa.

2.4.3 Importância

A escolha de fazer esse trabalho sobre o Programa Luz para Todos e seu desenvolvimento na CEEE mostrou-se importante porque foi possível entender o papel do Estado e de suas ações, por meio das políticas públicas, em localidades e comunidades excluídas do acesso à energia elétrica.

2.5 OBJETIVOS

O objetivo é desenvolver o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração na UFRGS.

O tema a ser analisado é o Programa Luz para Todos, do Governo Federal.

2.5.1 Objetivo Geral

Verificar como o Programa Luz para Todos é implementado pela CEEE desde o seu início, em 2003, até os dias de hoje, e os benefícios percebidos pela comunidade atendida por ele.

2.5.2 Objetivos específicos

Analisar o Programa Luz para Todos com enfoque no jogo de poder.

Verificar o processo de seleção de determinada região para ser atendida pelo programa e como acontece a implantação e o desenvolvimento do projeto na região.

Observar os benefícios trazidos à comunidade com a chegada da energia elétrica.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 O PROGRAMA LUZ PARA TODOS

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica Luz para Todos (Programa Luz para Todos), foi instituído através do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003 (alterado pelo Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008).

Os valores dos investimentos são divididos entre o Governo Federal, governos estaduais, concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural. Com isso, o Programa pretende antecipar, em sete anos, a universalização da energia elétrica no Brasil que, antes, estava prevista para ser concretizada pelas concessionárias até dezembro de 2015.

O Programa tinha no início a meta de atender mais de 10 milhões de pessoas (em torno de dois milhões de ligações) até o ano de 2008. Contudo, nesse mesmo ano o MME verificou um aumento de demanda em mais de 50%, chegando a 3,2 milhões de ligações. De acordo com avaliação do ministério, isso ocorreu devido ao fluxo migratório inverso, das cidades para o campo, em função da chegada da energia elétrica. Com essa nova perspectiva, o presidente da república prorrogou por mais dois anos a execução do Programa Luz para Todos.

De acordo com o artigo 3º do Decreto, o Programa será coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e operacionalizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS) e as empresas que compõe o Sistema ELETROBRÁS. A gestão do Programa Luz para Todos é dividida entre os governos estaduais, distribuidoras de energia, ministérios, agentes do setor e as comunidades interessadas. O Programa conta com uma Comissão Nacional de Universalização (CNU), coordenada pelo Ministério de Minas e Energia e integrado pela Casa Civil e pelos Ministérios de Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Integração Nacional; Educação; Saúde; Meio Ambiente; Ciência e Tecnologia; Indústria do Desenvolvimento e Comércio Exterior e também pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Agência Nacional

de Energia Elétrica (ANEEL); e o Fórum de Secretários de Energia. O CNU estabelece ações interministeriais para o desenvolvimento das comunidades rurais.

A estrutura executiva do Programa é composta pelo Comitê Gestor Nacional (CGN) e pelos Comitês Gestores Estaduais (CGE). O CGN é formado pelo Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás e suas empresas controladas (FURNAS, CHESF, ELETRONORTE, ELETROSUL E CGTEE), ANEEL, Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (ABRADEE), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Fórum dos Secretários Estaduais de Energia e pelos Coordenadores Regionais do Programa. Sua função é coordenar, fiscalizar e acompanhar as ações do Programa em todo o País. E os CGE são integrados pelo Ministério de Minas e Energia, agências reguladoras estaduais, distribuidoras de energia elétrica, governos estaduais, prefeituras e representantes da sociedade civil. Sua função é acompanhar o andamento do Programa e o cumprimento das metas estaduais de universalização.

No Rio Grande do Sul, o Programa é desenvolvido por cinco concessionárias de energia elétrica (RGE, CEEE, AES SUL, UHENPAL e ELETROCAR) juntamente com quatorze Cooperativas de Eletrificação Rural (COPREL, CERTHIL, COSEL, CRELUZ, CRERAL, CERILUZ, CERMISSÕES, COOPERLUZ, CERTAJA, COOPERSUL, CERTEL, CERFOX, CELETRO e COOPERNORTE), sob a coordenação da Eletrosul.

O Programa Luz para Todos tem o objetivo, conforme o Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos (p.8), de:

[...] garantir o acesso ao serviço público de energia elétrica a todos os domicílios e estabelecimentos do meio rural, melhorar a prestação de serviços à população beneficiada, intensificar o ritmo de atendimento e mitigar o potencial impacto tarifário, por meio da alocação de recursos subvencionados e pelo complemento de recursos financiados.

O Programa Luz para Todos também se integra a outros programas sociais e de desenvolvimento rural do Governo Federal e dos Estados, para que a eletrificação rural resulte em incremento da produção agrícola, proporcionando o crescimento da demanda de energia, o aumento de renda e a inclusão social da população beneficiada.

Para ter acesso ao Programa Luz para Todos, os moradores do meio rural que ainda não têm energia elétrica, devem procurar o Comitê Gestor Estadual ou se dirigir à distribuidora local para fazer seu pedido. A solicitação será incluída no programa de obras das distribuidoras e atendida de acordo com as prioridades estabelecidas no

manual de operacionalização do Programa e pelo CGE. O objetivo é fazer com que o Programa atenda de forma justa as demandas do público alvo.

No manual citado anteriormente, constam as determinações para definição dos critérios das obras. As obras escolhidas como prioritárias devem contemplar pelo menos um dos itens abaixo:

- a) Projetos de eletrificação rural em municípios com Índice de Atendimento a Domicílios inferior a 85%, calculado com base no Censo 2000;
- b) Projetos em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano inferior à média estadual, conforme a tabela 1;
- c) Projetos que atendam comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas ou por obras do sistema elétrico, cuja responsabilidade não esteja definida para o executor do empreendimento;
- d) Projetos que enfoquem o uso produtivo da energia elétrica e que fomentem o desenvolvimento local integrado;
- e) Projetos para escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento d'água;
- f) Projetos em assentamentos rurais;
- g) Projetos para o desenvolvimento da agricultura familiar ou de atividades de artesanato de base familiar.
- h) Projetos para atendimento de pequenos e médios agricultores;
- i) Projetos paralisados por falta de recursos, que atendam comunidades e povoados rurais;
- j) Projetos que beneficiem as populações do entorno de Unidades de Conservação da Natureza;
- l) Projetos para populações em áreas de uso específico de comunidades especiais, tais como minorias raciais, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades extrativistas, etc.

As obras selecionadas como prioritárias devem contemplar pelo menos um dos itens citados acima. As obras que satisfizerem o maior número de itens têm preferência de atendimento.

Tabela1: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH)

ESTADO	IDH
Distrito Federal	0,844
Santa Catarina	0,822
São Paulo	0,82
Rio Grande do Sul	0,814
Rio de Janeiro	0,807
Paraná	0,787
Mato Grosso do Sul	0,778
Goiás	0,776
Mato Grosso	0,773
Minas Gerais	0,773
Espírito Santo	0,765
Amapá	0,753
Roraima	0,746
Rondônia	0,735
Pará	0,723
Amazonas	0,713
Tocantins	0,71
Pernambuco	0,705
Rio Grande do Norte	0,705
Ceará	0,7
Acre	0,697
Bahia	0,688
Sergipe	0,682
Paraíba	0,661
Piauí	0,656
Alagoas	0,649
Maranhão	0,636

Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, IBGE.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

A política pública como uma área de conhecimento surge nos EUA, como subárea da ciência política, conforme SOUZA (2006, p. 22), preocupada com os tipos de ações dos governos, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado. Já na Europa, a área de política pública surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo.

Uma política pública define a postura do Estado frente a determinado problema enfrentado pela sociedade. Ela deve ser resultado do interesse da comunidade, na busca da resolução de determinado problema enfrentado pela mesma.

Para Simões Pires, o “Planejamento sob a perspectiva democrática é, pois, o exercício árduo de combinar demanda social, determinação política e conhecimento técnico da realidade, o que poderá levar a decisões capazes de reverter situações insustentáveis de privação e desigualdade”.

De acordo com RUA *apud* PIRES (2002, p. 4), “políticas públicas podem ser entendidas como produtos ou *outputs* da atividade política, compreendendo o conjunto das ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”.

Conforme SOUZA (2006, p. 22), os estudos sobre políticas públicas partem do pressuposto que, em democracias estáveis, o que o governo faz ou não é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes.

A área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores e desenvolvedores de sua teoria, a saber: Harold Laswell, H. Simon, Charles Lindblom e D. Easton.

Segundo SOUZA (2006, p. 23):

Laswell introduz, em 1936, a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon desenvolveu, em 1957, o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*).

Conforme SOUZA (2006, p. 23-24):

Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Já Lindblom questiona a ênfase de Laswell no racionalismo. Para ele, outras variáveis devem ser consideradas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Assim sendo, as políticas públicas devem, conforme SOUZA (2006, p. 24):

incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Em SOUZA (2006, p. 24):

Easton contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

3.3 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existem várias definições para política pública. Em SOUZA (2006, p. 24), encontramos várias definições:

Para Mead (1995) a política pública é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já para Lynn (1980), ela é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) diz que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. E Dye (1984) resume política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Porém, a definição mais conhecida é a de Laswell, que diz que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Além disso, outro ponto fundamental é a capacidade de resolver problemas, questão esta em contraponto com a essência da política pública, ou seja, o embate em torno de idéias e interesses.

Para SOUZA (2006, p. 25):

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

O papel dos governos na definição das políticas públicas é fundamental. Vários segmentos, que não os Governos, se envolvem na formulação de políticas públicas. Exemplo disso são os grupos de interesse e os movimentos sociais. Para SOUZA (2006, p. 27), cada um desses grupos tem maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo. A presença desses

vários grupos torna a atividade de governar e de formular políticas públicas muito mais complicada.

3.4 MODELOS DE FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A seguir, veremos um resumo dos principais modelos explicativos que foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na sociedade.

3.4.1 Tipos de Política Pública

A mais conhecida teoria sobre política pública foi desenvolvida por Theodor Lowi, elaborada através da máxima: a política pública faz a política. Isso significa que cada tipo de política pública vai ter diferentes formas de apoio e de rejeição e que ocorrerão disputas em torno dela. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formas. SOUZA (2006, p.28) define assim os quatro tipos de políticas públicas de Lowi:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

3.4.2 Incrementalismo

Desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), vê a política pública como um processo incremental.

SOUZA (2006, p.29) diz que:

Baseados em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas.

3.4.3 O Ciclo da Política Pública

De acordo com essa teoria, a política pública segue um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Para SOUZA (2006, p.29), o ciclo da política pública é constituído pelas seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Esta abordagem enfatiza a definição de agenda e a definição das questões que entram ou não na agenda política. Existem três tipos de respostas à pergunta de como os governos definem suas agendas. SOUZA (2006, p.30) diz que a primeira resposta focaliza os problemas, ou seja, eles entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles.

Já a segunda resposta, conforme SOUZA (2006, p.30):

[...] focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas.

3.4.4 O Modelo “*garbage can*”

O modelo *garbage can* ou “lata de lixo” foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972. Segundo SOUZA (2006, p. 30):

[...] as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. [...] existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. [...] As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem.

3.4.5 Coalizão de Defesa

Este modelo (*advocacy coalition*) foi desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith em 1993 e discorda da visão dos dois modelos anteriores. Segundo SOUZA (2006, p.31):

[...] discorda por que esse modelo não tem capacidade de explicar por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo estes autores, a política pública deve ser concebida como um conjunto de subsistemas estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os recursos de cada política pública.

3.4.6 Arenas Sociais

Esse modelo enxerga a política pública como sendo uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Para que um evento vire em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. Ai, nesse ponto, os *policy makers* do governo começam a prestar atenção em algumas situações e a ignorar outras.

Para SOUZA (2006, p.32):

Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas:

- a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema;
- b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema;
- c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus maus resultados.

3.4.7 Modelo do Equilíbrio Interrompido

Este modelo, *punctuated equilibrium* foi elaborado por Baumgartner e Jones em 1993, baseado em noções de biologia e computação.

Em SOUZA (2006, p.33):

Da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública, e a mídia teria papel preponderante nessa construção.

3.4.8 Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal

Esse modelo, adotado por vários Governos, consiste na adoção de uma postura de administração pública gerencial, voltada para a resolução dos problemas e o alcance de resultados buscando a eficiência, juntamente com a política restritiva fiscal de gastos. Portanto, de acordo com o modelo, a eficiência passou a ser o principal objetivo da política pública.

Outro fator que passou a ser considerado é referente à credibilidade das políticas públicas. Conforme SOUZA (2006, p. 35), “a credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas”. Dessa forma, a decisão política acaba sendo pautada por critérios bem definidos e não fica dependente da influência dos ciclos eleitorais.

Nesse ponto a autora faz um contraponto a esse modelo e afirma que nos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, existe a tentativa de implementar políticas públicas de caráter participativo. Aqui no Rio grande do Sul, exemplo bem sucedido dessa política é o Orçamento Participativo. Mesmo assim, de acordo com SOUZA (2006, p. 36):

Apesar da aceitação de várias teses do “novo gerencialismo público” e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não-governamentais.

Para FARAH (2000), a participação popular é um dos focos principais do processo de Reforma das Políticas Sociais que começou no início dos anos 80 no Brasil. De acordo com FARAH (2000, p. 22):

A exclusão dos cidadãos da formulação e implementação das políticas públicas era um dos pontos enfatizados pelos críticos do padrão de proteção social até então presente no país, cuja reversão era considerada crucial para garantir maior universalização e equidade às políticas sociais. Propostas de reforma de diversos setores da política social [...] incluíram a participação popular, entendida como condição para o exercício pleno de direitos de cidadania. Somente assim, entendia-se, as políticas sociais poderiam deixar de ter um caráter a um só tempo excludente e paternalista.

Contudo, a participação popular no processo de formulação e decisão das políticas públicas só se consolida como prática corriqueira através da concreta realização da vontade popular. Nas palavras de PIRES (200?, p. 10-11):

Políticas públicas participativas, na medida em que são capazes de construir arenas negociais que envolvem o governo, os órgãos executivos e os cidadãos, somente perduram e se consolidam enquanto práticas se forem capazes de produzir compromissos e acordos efetivos; e somente se estes acordos e compromissos forem cumpridos à contento por ambas as partes, numa atmosfera de parceria e cooperação, não ignorando os conflitos inerentes a estes tipos de relação.

3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Conforme FARAH (2000), as políticas públicas dos governos brasileiros até a década de 1980 tinham como características principais a centralização das decisões e

dos recursos pelo Governo Federal, a fragmentação institucional, possuíam caráter setorial, a sociedade civil era excluída do processo de formulação das políticas e vigorava o modelo de provisão estatal.

Quanto à centralização, cabia ao Governo Federal a criação das políticas públicas, enquanto os Estados e Municípios eram meros executores dessas políticas, não tendo, portanto, poder de decisão. A princípio, isso contribuía para o fracasso de qualquer política, dado que o principal interessado na política está no município, o cidadão comum. E esse cidadão tem necessidades diferentes em cada região do nosso país. Seria lógico que houvesse uma integração entre os Governos Federal, Estadual e Municipal para um plano de ação mais efetivo no campo das políticas públicas. Porém, essa linha de ação só foi adotada a partir dos anos 1980.

Por fragmentação institucional, entende-se a quantidade exagerada de órgãos do Governo que existem para gerir as políticas. Como houve um crescimento do Estado de forma desordenada, não houve coordenação entre os diversos órgãos, dificultando a eficiência e a efetividade das políticas públicas. FARAH (2000, p. 7).

O caráter setorial é uma característica do nosso país decorrente da necessidade contábil da estrutura de provisão dos serviços públicos. Assim, cada área de atuação governamental corresponde a um setor. Conforme FARAH (2000, p. 7):

Se, por um lado, a constituição destas estruturas resultou do reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no país, a exigir respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, de outro, esta especialização acabou se traduzindo em autonomia, cada política social e cada setor de serviço público sendo concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação entre as ações das diferentes áreas.

Dessa maneira, não havia comunicação entre os diversos setores Estatais, dificultando a integração entre as políticas específicas de cada área.

A sociedade civil sempre esteve fora do processo de formulação das políticas públicas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental. Conforme FARAH (2000, p. 7), isso acontecia porque não existiam mecanismos de articulação entre Estado e a sociedade.

Todo esse sistema no Brasil foi inspirado pelo Estado de Bem-estar Social, que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. Conforme FARAH (2000, p. 9):

Ainda que contingentes expressivos da população tenham ficado à margem dos programas sociais estatais no Brasil, buscando soluções “autônomas” para seus problemas na área social ou ficando simplesmente excluídos do acesso a serviços públicos, o paradigma que inspirou a construção do sistema de proteção social no país foi o do Estado do Bem-Estar, implantado nos países centrais no pós-guerra, em que cabe ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos, dada a insuficiência das respostas oferecidas pelo mercado e diante da fragilidade da sociedade civil perante os enormes desafios na área da reprodução social.

Nos anos 1980, com a redemocratização do país, começou-se a pensar em uma reforma das políticas públicas, com propostas de descentralização e de participação dos cidadãos na formulação e implementação dessas políticas.

De acordo com FARAH (2000, p. 12), essa reforma visa:

[...] novas formas de articulação (do Estado) com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos, [...] ocorrendo a substituição do modelo de provisão estatal por um modelo em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços que podem ser prestados pela sociedade civil ou pelo mercado ou em parceria com estes setores.

FARAH (2000, p. 13) enfatiza que essa reforma proposta para o Estado brasileiro reconhece a necessidade de se estabelecer prioridades de ação para atender alguns segmentos da população, que vivem situações de carência social extrema. Afirma, ainda, que essas políticas devem ser complementares a políticas redistributivas e a políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de desigualdades estruturais.

No início dos anos 1990 a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) formulou uma proposta de desenvolvimento para a América Latina que acabou nortando as reformas das políticas públicas do Brasil. Dentre essas metas, deve-se destacar um ponto que é importante e integrante do PLT. A política não deve ser meramente reativa à crise mas visar a integração da população aos benefícios do desenvolvimento. ARRETICHE apud FARAH (2000, p. 13).

É exatamente nessa situação que esse enquadra o Programa Luz para Todos. Um programa que busca atender um setor da sociedade historicamente ignorado pelas políticas públicas. O PLT também contempla outras políticas complementares visando o desenvolvimento da região e da população atendida pelo programa, através das Ações

Integradas. As Ações Integradas são atividades realizadas em conjunto com programas sociais e de inclusão produtiva das esferas federal, estadual e local, para ajudar às famílias beneficiadas a utilizar de forma produtiva os recursos da eletricidade, gerando renda e trabalho.

4 METODOLOGIA

Primeiramente definiu-se o tema do presente trabalho, o Programa Luz para Todos. A partir dessa definição, partiu-se para a coleta de informações sobre esse tema na internet e dentro da CEEE, em materiais institucionais e com colegas que trabalham diretamente com esse assunto.

Depois, procurou-se esclarecer os objetivos gerais e específicos do trabalho. Na seqüência, foi feita uma revisão bibliográfica para definir o que é uma política pública, visando enquadrar o Programa Luz para todos como tal.

Tendo todos esses dados, partiu-se para a descrição de todo o processo de implantação do programa pela CEEE, seus benefícios e resultados trazidos à população atendida, bem como a análise sob a ótica do jogo de poder baseada em Lindblom.

4.1 MÉTODO DA PESQUISA

Utilizou-se da técnica de estudo de caso, descritivo e qualitativo, com o objetivo de analisar o processo de implantação e desenvolvimento e de observar os benefícios trazidos à comunidade com a chegada da energia elétrica com o Programa Luz para Todos.

O estudo de caso, segundo YIN apud ROESCH (1999, p. 155), é uma estratégia de pesquisa que busca examinar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto.

4.2 DEFINIÇÃO DA POPULAÇÃO ALVO

A população alvo desse trabalho são moradores beneficiados por obras do Programa Luz para Todos. As obras visitadas foram escolhidas aleatoriamente. Duas

visitas foram feitas acompanhando o técnico da CEEE, Wagner dos Santos Pereira, em dias de vistoria da obra para verificar o andamento da mesma e inspecionar o serviço que estava sendo executado pela empreiteira contratada para a realização do serviço. Essas visitas foram em Arroio dos Ratos e em Charqueadas. A outra visita realizou-se no dia da inauguração de uma obra do PLT, no município de Maquiné.

Conforme LOVATO (2009, p.61):

Em estudos de caso qualitativos, faz-se uso de amostra intencional, construindo-se em variedade e conhecimento as oportunidades para um estudo intensivo (STAKE, 2005), haja vista que não se trata de definir amostras representativas do fenômeno, uma vez que a generalização dos resultados não é o seu foco.

4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Nas visitas foram entrevistadas, utilizando-se do roteiro de entrevista apresentado no APÊNDICE A, as seguintes pessoas, que não se opuseram à inclusão de seus nomes nesse trabalho:

- de Arroio dos Ratos, o senhor Paulo Assis Pinto Castro;
- de Maquiné, o senhor Saturno de Oliveira;
- de Charqueadas, o senhor Nestor Veríssimo dos Reis.

As entrevistas foram gravadas, mediante autorização dos entrevistados. No total, foram 1h35min de falas, o que correspondeu ao somatório de tempo das entrevistas que foram de 42min, 22min e 31min.

As visitas foram realizadas sempre acompanhando o trabalho de campo dos colegas da CEEE, em horário de expediente. Esse foi um fator que dificultou um maior número de visitas. A pequena quantidade de obras sendo executas nesse segundo semestre também contribuiu para que fossem realizadas somente três visitas.

Além disso, a coleta de dados foi feita também em dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos em entrevistas e observação, e os secundários através de pesquisa de documentos e material em páginas da internet.

A análise dos dados foi a partir das entrevistas e de pesquisa documental. Procurou-se analisar o processo de implementação do Programa Luz para Todos nas

localidades visitadas, relatando as percepções dos envolvidos. Após, foi realizada uma análise do Programa tendo como enfoque a questão do jogo de poder.

5 ANÁLISE DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS NA CEEE

O Programa Luz para Todos começou efetivamente na CEEE em 2004, quando foi assinado o Termo de Compromisso entre o Ministério de Minas e Energia, o Estado do Rio Grande do Sul e a Companhia Estadual de Energia Elétrica com a interveniência da Agência Nacional de Energia Elétrica e da ELETROBRÁS, como objetivo inicial de propiciar o acesso à energia elétrica a 15.000 novos consumidores no meio rural, no período de 2004 a 2006.

Até 31 de dezembro de 2008 foram efetuadas, pela CEEE-D, 18.679 ligações de novos consumidores no meio rural, obedecendo aos critérios do Programa Luz Para Todos. Em função do sucesso do Programa, o número de pedidos continua crescendo. Assim, em dezembro de 2007, existiam 23.404 pedidos, enquanto em dezembro de 2008 já eram 27.094 solicitações.

Desta maneira, estima-se que o número final de ligações do PLT na área da CEEE-D atinja o total de 27.000 ligações até o final de 2010, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 2: Quantidade de ligações executadas e previsões para o biênio 2009-2010

Anos	2004-2008	2009	2010	Total
Ligações	18.679	4.500	3.821	27.000

Fonte: CEEE-D

Como podemos verificar no quadro abaixo, em média, 72% dos pedidos já foram atendidos até setembro desse ano na Regional Metropolitana da CEEE-D.

Nessa fase final, que vai até o término de 2010, as obras que estão sendo realizadas são menores, em sua grande maioria obras para atender um cliente e sua família somente.

Tabela 3: Situação atual dos clientes PLT CEEE-D

Município	Total de Cadastros	Não enquadrados no PLT	Clientes ativos	Clientes ligados	Clientes a ligar	Clientes a ligar com projeto	Clientes a ligar sem projeto	% ligados
Arroio dos Ratos	102	31	71	57	14	15	0	80,3%
Barão do Triunfo	17	2	15	14	1	1	0	93,3%
Barra do Ribeiro	211	81	130	70	60	58	2	53,8%
Butia	128	28	100	77	23	22	1	77,0%
Charqueadas	39	19	20	7	13	13	0	35,0%
Eldorado do Sul	302	70	232	144	88	58	30	62,1%
Guaíba	184	74	110	51	59	53	6	46,4%
Mariana Pimentel	268	69	199	145	54	54	0	72,9%
Minas do Leão	25	6	19	15	4	4	0	78,9%
Pantano Grande	200	60	140	99	41	45	1	70,7%
Porto Alegre	115	46	69	46	23	23	0	66,7%
São Jerônimo	618	143	475	340	135	126	9	71,6%
Viamão	999	315	684	565	119	98	23	82,6%
Total	3208	944	2264	1630	634	570	72	72,0%

Fonte: CEEE-D, em 29 de setembro de 2009.

5.1 PROCESSO DE SELEÇÃO E IMPLANTAÇÃO

Conforme Fernanda da Rosa Formágio, do Programa Luz para Todos da Gerência Regional Metropolitana da CEEE, os pedidos estão sendo executados conforme a ordem de chegada. O consumidor potencial deve preencher uma ficha com seus dados cadastrais, em qualquer uma das 29 Agências Comerciais da CEEE, conforme consta no anexo A.

O Programa Luz para Todos também aceita cadastramentos coletivos, feitos em nome da comunidade de determinada região, que terão prioridade no atendimento. Para isso, é necessário encaminhar, nas Agências, um ofício com os dados dos moradores e seus respectivos endereços. Em alguns estados, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) orientam e auxiliam o solicitante nesse processo.

Depois de preenchidas as fichas, elas são encaminhadas ao Departamento de Projetos do Programa Luz para Todos da Gerência Metropolitana.

De posse dos pedidos, o Departamento de Projetos do Programa Luz para Todos repassa as solicitações para as empreiteiras terceirizadas que elaboram o projeto. Essas empresas são escolhidas por processo licitatório normal.

Quando o projeto retorna da empreiteira, ele é analisado e encaminhado ao Departamento de Obras, que realiza uma pré-vistoria. Essa pré-vistoria consiste na conferência dos critérios de enquadramento no PLT e revisão do projeto.

Estando tudo de acordo, o pedido é encaminhado ao almoxarifado para a espera dos materiais necessários. Uma vez liberados, a empreiteira que irá executar a obra é acionada e a obra finalmente é realizada.

Além da ligação gratuita, as famílias têm direito à instalação de um kit com até três pontos de luz e duas tomadas. Pronta a obra, ela é vistoriada novamente pelos fiscais e liberada para ligação, que é executada pelas agências.

5.2 BENEFÍCIOS TRAZIDOS PELO PROGRAMA

No dia 1 de outubro de 2009 foi realizada uma visita à propriedade rural do senhor Paulo Assis Pinto Castro, em Arroio dos Ratos. Para essa obra, o Programa Luz para Todos instalou 22 postes, totalizando um total de 2 km de distância. A empreiteira responsável pela obra é a ELETRISUL, ELETRIFICADOR DO SUL LTDA, que realizou essa obra em três dias.

O senhor Paulo é um homem que mora atualmente na cidade, em Porto Alegre. Fez seu pedido de energia há quatro anos, na Agência da CEEE localizada em Arroio dos Ratos, preenchendo a ficha cadastral. Ficou sabendo da existência do Programa Luz para Todos através do vizinho que fez o pedido, há quatro anos.

Na propriedade, ele já planta acácia negra, que depois é vendida para grandes indústrias produtoras de papel. As expectativas dele com a chegada da energia elétrica são muitas. Primeiramente, a energia elétrica será usada para irrigação da plantação e para segurança, já que há projeto de eletrificar a cerca.

O interessante é que ele frisou que pretende desenvolver o seu cultivo de maneira ecologicamente sustentável, dando ênfase para a proteção da nascente que tem em sua propriedade.

O senhor Paulo também vai poder realizar um velho projeto de vida, que é voltar a viver no campo. Como Arroio dos Ratos é próximo de Porto Alegre, ele acredita que poderá morar no interior e continuar trabalhando na capital.

Esse projeto atendeu somente ao senhor Paulo, portanto, não há nenhuma Ação Integrada nesse caso.



Figura 3: Residência do Sr. Paulo e poste padrão de energia no local

No dia 09 de outubro de 2009, houve a inauguração oficial de uma grande obra do Programa Luz para Todos na Gerência Regional Norte da CEEE. Essa obra foi feita na localidade da Serra da Boa Vista, no distrito de Barra do Ouro, interior do município de Maquiné. A obra em questão atendeu 16 famílias da região. A inauguração ocorreu na residência de Saturno de Oliveira, na Estrada Barra do Ouro/Riozinho, distante oito quilômetros da Barra do Ouro. A rede, com 13 quilômetros de extensão e construída ao longo da subida do morro junto à Mata Atlântica, instalou 307 postes.

Na ocasião, foi possível colher apenas o depoimento do senhor Saturno de Oliveira, visto que nenhuma das demais famílias atendidas pela obra compareceu na inauguração. O senhor Saturno de Oliveira vivia na cidade de Maquiné até que, por

motivos de saúde de sua esposa, resolveu morar no morro. Ficaram 18 anos sem energia elétrica no local.

Tanto ele como todas as demais famílias que residem no local e que foram beneficiadas pelo Programa Luz para Todos vivem da extração de samambaias nativas do local. Eles retiram da natureza e levam para vender na cidade. Foi possível constatar que não há nenhum projeto de Ação Integrada para o local, apesar de a obra beneficiar 16 famílias.



Figura 4: Residência do Sr. Saturno e os primeiros sinais de conforto.

Questionado sobre suas expectativas com a chegada da energia elétrica, o senhor Saturno revelou que tem um projeto pessoal antigo que é o de construir uma pousada no local. Ele pretende construir uma série de cabanas e alugar. De acordo com seus dados, vem ao local uma média de 60 pessoas por final de semana para fazer trilha na mata e rapel na cachoeira que tem na região. O senhor Saturno já trabalha como guia turístico da região, e com as cabanas, vai poder aumentar muito a sua renda.

No dia 28 de outubro de 2009 foi realizada uma visita a um assentamento de colonos sem terra, ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), no município de Charqueadas. No local estão assentadas 72 famílias. Nessa etapa, foi construída uma rede de 17 postes que beneficiará quatro famílias.

No local, foi feita entrevista com o senhor Nestor Veríssimo dos Reis. Ele relatou que as famílias fizeram os pedidos de ligação na Agência da CEEE de Guaíba, em

2008, sendo que tomaram conhecimento do PLT através do MST. O senhor Nestor nasceu no campo, emigrou para a cidade e retornou para o campo há cinco anos, através do MST.

A principal expectativa do senhor Nestor com a chegada da energia é com as comodidades que a mesma propiciará a todos no assentamento: conservação de alimentos, entretenimento, banho quente, etc. Ele também relata que a energia será usada, em um segundo momento, para facilitar a criação de galinhas e também para o abastecimento de água, através de poços artesianos, com o uso de bombas de recalque de água. O MST tem um projeto para o local, depois que todas as famílias estiverem devidamente estabelecidas, de produzir arroz de forma cooperada.



Figura 5: Residência do Sr. Nestor no assentamento do MST.

Como foi possível observar nessas visitas, a energia elétrica proporcionará muitos benefícios a todas essas pessoas atendidas pelo PLT. Desde confortos básicos, como banho quente e distração pela TV, até a possibilidade de investimentos em agronegócios.

Em nenhuma das localidades existe projeto de alguma Ação Integrada. As Ações Integradas poderiam ser implementadas em pelo menos duas comunidades visitadas: no distrito de Barra do Ouro e no assentamento do MST. As Ações Integradas fazem parte do PLT. Trata-se de um programa de capacitação para universalização do acesso e uso da energia elétrica e um processo de articulação com outros programas, com o objetivo de contribuir para a integração das iniciativas do Governo Federal no meio

rural. Assim, os beneficiados pela energia elétrica são apoiados na utilização de equipamentos que incrementam o bem-estar e a produção familiar e incentivam a organização das comunidades para o desenvolvimento de projetos sociais e produtivos.

5.3 ANÁLISE DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS COM ENFOQUE NO JOGO DE PODER

De todos os tipos de política pública vistos no capítulo 2, podemos incluir o Programa Luz para Todos como sendo uma política do tipo incrementalista. Dentro dessa teoria desenvolvida por Lindblom, devemos enfatizar a questão do jogo do poder. Lindblom dá esse nome às interações políticas que ocorrem no processo de decisão política, onde as pessoas se influenciam mutuamente. De acordo com Lindblom (1980, p.39), “a expressão jogo do poder sugere um conjunto de inter-relações mais complexas e mais íntimas do que o termo genérico política.”

Lindblom trata dos participantes desse jogo e do poder dos atores. Os mais importantes desses participantes são os cidadãos comuns, que isoladamente não têm muita força, mas os governantes não podem deixá-los de lado, porque, em última análise, as políticas públicas são feitas para eles. Na questão específica do PLT, percebemos isso claramente. Milhares de pessoas viviam e ainda vivem sem energia no Brasil, mas não tinham força nenhuma para reivindicar esse direito básico para uma melhor qualidade de vida.

Por que só agora se resolveu levar a universalização de energia a todos os brasileiros? O acesso aos serviços públicos, como a energia elétrica, é imprescindível para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. De acordo com GOMES e RIBEIRO apud VIANA (2007):

Os serviços públicos representam a construção social que confere ao cidadão a condição de direitos fundamentais e universais, sem os quais as pessoas estariam seriamente limitadas para desenvolver suas capacidades, exercerem seus direitos ou equiparar oportunidades.

A Constituição prevê igualdade para todos. No artigo primeiro de nossa Constituição, o direito à cidadania e à dignidade da pessoa humana são citados. No seu artigo terceiro, a constituição elenca seus objetivos, e entre eles estão: construir uma sociedade justa, garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais. A energia elétrica contribui com esses objetivos.

Como bem destacou Lindblom (1980, p.41):

A interação política -“o jogo do poder” – é regulamentado estritamente [...].Um sistema político consiste, em essência, num sistema de regras que especificam os diferentes papéis a serem desempenhados – o de Presidente da República, Deputado, ou cidadão comum, por exemplo. Indicam quem pode exercer cada função, de que modo as pessoas devem ser escolhidas para os diferentes papéis, bem como o que é proibido a cada ator.

Nosso atual Presidente é oriundo da baixa classe social do nordeste do país e viveu parte de sua infância sem energia elétrica. Isso contribuiu para que ele pensasse em desenvolver esse projeto. Assim, nesse caso, o Presidente da República (Poder Executivo) é um dos formuladores dessa política pública. Também podemos citar como formuladores da política o Congresso Nacional e o Ministério de Minas e Energia (MME). A execução é feita pela Eletrobrás, por meio de suas controladas, FURNAS, Eletrosul, Eletronorte e Chesf em parceria com os governos estaduais, concessionárias de energia e cooperativas de eletrificação rural. A política é regulamentada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e executada por diversas distribuidoras regionais. No caso do RS, a CEEE é a responsável pela execução na sua área de concessão.

Outros atores também foram fundamentais no processo de desenvolvimento dessa política pública. Lindblom (1980, p.40) elenca os líderes dos grupos de interesse, os membros ativistas dos partidos, os jornalistas e demais formuladores de opinião pública, empresários, etc. como essenciais ao processo. Como grupos de interesse no PLT, podemos citar os moradores de áreas sem energia elétrica, os políticos das cidades beneficiadas, sindicalistas e os empresários das empreiteiras habilitadas a desenvolver o trabalho de eletrificação.

Em um regime democrático, como é o nosso, o processo decisório é mais complicado. Para Lindblom (1980, p.53), isso acontece por que:

Devido ao maior número de formuladores de políticas, num regime democrático, comparativamente aos sistemas não democráticos, a democracia

traz dificuldades adicionais para o processo decisório. De acordo com as normas democráticas, o próprio número dos que formulam políticas [...] exige muitos arranjos governamentais para a cooperação mediante o ajusta mútuo. A vinculação de todos os formuladores de políticas às preferências do eleitorado complica o processo, como complica também as atividades dos grupos de interesse e dos líderes partidários típicos da democracia.

Logicamente que o PLT sofre resistências por parte da oposição ao Governo. Faz parte do jogo político e da democracia, como afirma Lindblom. Os deputados eleitos que têm a maioria de seus eleitores na cidade também podem ficar relutantes em aprovar um projeto que beneficia, em quase sua totalidade, moradores do campo.

Pode-se perguntar, e o autor faz essa pergunta, a razão pela qual o processo democrático é tão pluralista. A resposta apresentada pelo autor diz que é para “controlar o poder arbitrário das elites governantes”. Assim se protege a liberdade de toda a população, garantindo o controle por parte do povo da decisão política.

Dada essa complexidade de interações que existem no sistema político e do jogo do poder, é de se esperar que o controle popular seja bem restrito, quase nulo. Conforme Lindblom (1980, p.57):

Embora a situação do jogo de poder que descrevemos não chegue a emascular a democracia, seguramente não corresponde muito de perto à maioria dos modelos democráticos de controle do processo decisório político pelos cidadãos. Não há dúvida de que as regras democráticas dão aos cidadãos importantes poderes e liberdades, mas não um controle muito eficaz sobre a decisão política.

Isso nos ajuda a entender porque somente agora se propôs o PLT. Logicamente que as populações que viveram esse tempo todo sem energia elétrica sempre desejaram ter acesso à eletricidade. Porém, essa decisão não estava ao seu alcance. Foi necessário que um ator mais influente no jogo de poder tomasse essa decisão.

Na implementação das políticas, surge um elemento complicador a mais nesse processo já bastante complexo: a burocracia. Nas palavras de Lindblom (1980, p.59), “a maioria dos atos administrativos fazem ou alteram políticas, ao procurar implementá-las”. Assim, ainda conforme o autor, a implementação se torna parte do processo de decisão.

“O processo decisório político está predominantemente nas mãos da burocracia.” Lindblom (1980, p.66). Isso é facilmente verificável no caso em estudo. O PLT foi desenvolvido pelo Governo Federal, mas é implementado pela CEEE. Na CEEE, existe

um corpo de técnicos e burocratas que determinam o andamento do processo todo. De acordo com Lindblom (1980, p.63):

Na política burocrática, os burocratas usam os métodos de controle [...] principalmente a autoridade, o intercâmbio, a persuasão e a análise. Métodos empregados tanto singularmente como em cooperação com outros participantes. Em certos pontos os burocratas se aliam a outros administradores. [...] É comum que o burocrata se alie a um grupo de interesse.

O método de controle de autoridade consiste em conseguir que determinada pessoa obedeça às ordens porque ela aceita e acredita nas mesmas. Ou seja, tem-se autoridade sobre aquela pessoa. O método de controle de intercâmbio acontece quando as duas pessoas envolvidas no processo têm a ganhar. Manifesta-se de várias formas, seja na troca de favores ou na mais comum delas: através de dinheiro. Com o dinheiro, compra-se determinada posição política ou favores. O método de controle de persuasão consiste, conforme Lindblom (1980, p.43), em induzir as pessoas a acreditar que o que se deseja que façam lhes pareça como sendo sua vontade própria. O método de controle de análise parcial consiste em fazer com que o outro perceba que a realização de seu objetivo poderá também beneficiá-lo.

De todos os tipos de métodos citados anteriormente, pode-se identificar na CEEE e na sua administração burocrática o método de controle de autoridade. Existem chefes e supervisores que conseguem exercer a autoridade, fazendo que os funcionários realmente acreditem no objetivo do PLT.

Os grupos de interesse têm muitas funções no jogo de poder. Na verdade, Lindblom os considera indispensáveis. Os grupos de interesse são organizações que agem como grupos de pressão que visam ter influência no processo de decisão política.

De acordo com Lindblom (1980, p.77),

[...] dizemos que as atividades dos grupos de interesse abrangem todas as interações mediante as quais os indivíduos e os grupos privados que não têm autoridade governamental procuram influenciar as políticas, juntamente com as interações de funcionários governamentais que influenciam o processo decisório e que ultrapassam claramente o uso direto de sua autoridade.

Esses grupos são muito importantes, pois exercem muita influência no jogo de poder e fazem uso dela para atingirem seus objetivos, através da persuasão. No PLT identificamos vários desses grupos. Podemos citar os moradores de áreas sem energia

elétrica, os políticos das cidades beneficiadas, sindicalistas e os empresários das empreiteiras habilitadas a desenvolver o trabalho de eletrificação.

Uma crítica geralmente feita aos grupos de interesse é que eles preocupam-se somente com interesses setoriais, não considerando o bem comum de toda a sociedade. Lindblom (1980, p.82), reflete que “é possível que, estritamente, não existam interesses compartilhados por todos os cidadãos – só uma diversidade de interesses setoriais”. Nesse aspecto podemos verificar que realmente o PLT atinge um determinado setor da sociedade somente. Mas é um setor historicamente negligenciado pelos sucessivos Governos, mais pobre e excluído das políticas públicas. Sempre existirão críticas por parte de outros grupos de interesse, mas o Governo deve olhar por essa parcela da população.

A CEEE recebe uma contrapartida financeira por parte do Governo Federal para atender aos pedidos do PLT. Esse valor é de R\$ 7.000,00 para cada consumidor ligado pelo PLT. Apesar disso, mesmo na CEEE, verificam-se críticas ao PLT e a programas que visam atender a essas populações menos favorecidas, como ações no sentido de regularizar loteamentos irregulares da capital. Uma pergunta sempre é feita: “Por que levar energia elétrica para essas pessoas se elas não terão condições financeiras de pagar a conta”? Ou, ainda, questionamentos sobre o alto custo da obra, que muitas vezes atende somente uma família. Surgem duas situações: os moradores dessas residências que agora estão ligadas podem não ter capacidade econômica para manter o acesso, isto é, não possuem renda para arcar com os custos do serviço ou, quando podem pagar, o valor do investimento feito jamais será recuperado com a cobrança da tarifa de energia elétrica, dado que o consumo dessas famílias, em sua grande maioria, é pequeno.

Porém, não podemos esquecer que a CEEE, enquanto empresa pública, não deve se pautar apenas pela busca do lucro. A empresa deve também ter preocupações de cunho social, buscando levar desenvolvimento e bem estar a toda sociedade.

Esse questionamento demonstra o que o autor chama de desigualdade de forças no jogo de poder. Nesse jogo, a maioria dos jogadores participa com pouca frequência e pouca força, dado que os que detêm o poder são as autoridades eleitas e nomeadas

e os líderes dos partidos e grupos de interesse. E esses grupos tendem a manter seus privilégios, restando ao cidadão comum apenas o seu voto.

Para LINDBLOM (1980, p.90):

Como muitos cidadãos não têm o que oferecer a um grupo de interesse, não podem adquirir influência sobre ele, ou por seu meio. Não sabem como desempenhar um papel útil dentro de uma organização, não ousam tentá-lo e são vistos com indiferença pelos ativistas.

Nesse ponto, percebemos a influência e importância do dinheiro como fonte de desigualdade no processo decisório democrático. As pessoas com grande riqueza acabam desempenhando um papel decisivo no jogo. Conseqüentemente, os interesses deles serão defendidos e mantidos e serão disseminados como sendo os corretos e que devem ser buscados pela sociedade. É curioso que isso seja aceito como verdade por todos, sem contestação. LINDBLOM (1980, p.107) lembra que “em nenhuma democracia jamais se discutiu seriamente a possibilidade de um ataque frontal e decisivo à riqueza e aos privilégios que dela decorrem”. Acaba acontecendo, assim, um processo de doutrinação da sociedade em que aqueles que se beneficiam do sistema vigente ensinam suas virtudes aos menos favorecidos. LINDBLOM (1980, p.108).

Essa doutrinação é percebida nos comentários contrários ao PLT. Como se apenas os ricos ou aqueles que têm condições de pagar a fatura pudessem ter direito à energia elétrica. Esse tipo de pensamento faz parte do *status quo* vigente e da tentativa de manutenção de políticas que beneficiem apenas os jogadores mais fortes e com mais recursos, perpetuando a estrutura de dominação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de estudar o Programa Luz para Todos e seu desenvolvimento na Companhia Estadual de Energia Elétrica, motivado pelo fato de muitas famílias ainda não terem acesso à energia elétrica, principalmente na zona rural do Brasil. O PLT surgiu, portanto, visando resolver essa questão, levando a universalização do acesso à energia elétrica a todos os brasileiros. O programa prioriza o atendimento das populações de baixa renda, em função do IDH de cada localidade, buscando a inclusão social, sem deixar de lado a necessidade da criação de condições econômicas para que estas populações se tornem auto-sustentáveis, através das ações integradas.

Nas visitas realizadas para esse trabalho foi possível verificar que o acesso à energia elétrica ajuda na redução da pobreza e melhora as condições de vida da população. A energia elétrica possibilita vários benefícios, principalmente na melhoria da qualidade de vida, como por exemplo: obtenção de água, saneamento básico, conservação de alimentos, acesso à informação e comunicação. Em todas as visitas, nas entrevistas realizadas com as pessoas beneficiadas pelas obras do PLT, constatou-se a alegria e satisfação por estarem finalmente recebendo energia elétrica em suas casas.

Todos os entrevistados relataram as dificuldades de viver sem acesso à energia elétrica e falaram dos projetos que serão desenvolvidos. Todos os projetos independentes, sem nenhum apoio governamental. O senhor Paulo, de Arroio dos Ratos, que pretende plantar acácia para a indústria de celulose e o senhor Saturno, de Maquiné, com seu projeto da pousada para os ecoturistas. Percebeu-se que a ação estatal poderia ser implementada nessas localidades, pois em nenhuma delas existe algum projeto de Ação Integrada. Com suporte do Estado, ambos os projetos teriam maior possibilidade de êxito. O Estado deve agir e buscar promover o desenvolvimento dessas localidades através de políticas públicas, melhorando a qualidade de vida no interior do país e mantendo essas pessoas no campo, evitando o êxodo rural.

Como foi possível observar, a importância do Programa Luz para Todos é percebida hoje e também será nos anos seguintes, nas próximas gerações, quando

crianças nascerem já com as facilidades proporcionadas pela energia elétrica, proporcionando uma infância com menos dificuldades. Talvez essas crianças permaneçam na zona rural de nossas cidades, trabalhando e gerando riqueza no campo, porque a energia elétrica também auxilia na diminuição do êxodo rural, pois, com maior infra-estrutura no campo, a população tende a ficar na zona rural.

Analisando-se o Programa Luz para Todos sob a ótica do jogo de poder, proposta por Lindblom, percebemos como vários atores estão envolvidos nessa complexa relação de forças e políticas públicas. A política pública deve atender o cidadão comum, que sozinho não tem força política para pleitear políticas que contemplem suas necessidades, como as milhares de pessoas que viviam sem energia no Brasil, mas não tinham força para reivindicar esse direito. O papel de formulador das políticas públicas cabe aos representantes eleitos pelo povo e aos vários órgãos estatais existentes. Nesse jogo ainda participam, cada qual defendendo os seus interesses, os grupos de interesse, os ativistas dos partidos, a imprensa e demais formuladores de opinião pública, os empresários, etc. E os interesses dessa parcela da população desassistida pela energia elétrica só foram possíveis de serem atendidos porque existiu uma política pública que partiu das esferas superiores do poder, quando houve vontade política para isso.

Analisar o impacto do programa Luz para Todos sobre o desenvolvimento dos projetos e das comunidades visitadas nesse trabalho pode ser uma possibilidade para estudos futuros.

O presente trabalho foi extremamente útil e interessante para o autor, enquanto aluno da UFRGS e funcionário da CEEE. A possibilidade de conversar com colegas de outros setores da empresa, trocando idéias e conhecimentos foi muito enriquecedor para conhecer mais amplamente a companhia. A oportunidade de acompanhar técnicos da CEEE em vistorias, acompanhando suas dificuldades e tendo a chance de conversar com clientes da empresa que estavam sendo atendidos em suas demandas, se mostrou uma oportunidade única de aprendizado. Para a CEEE, esse trabalho é válido porque registra os impactos de sua ação através do Programa Luz para Todos em uma pequena amostra de pessoas e localidades beneficiadas, fato que pode ser inspirador para todos os funcionários envolvidos no processo.

REFERÊNCIAS

<http://www.eletronbras.com.br/ELB/data/Pages/LUMIS32AB99AAPTBRIE.htm> acesso em 11/04/2009.

CARMO, José R. do; MARQUES, Rui Manuel B.S.; BETIOL, Genésio JR; RIBEIRO, Fernando Selles. **O Impacto Positivo do Programa Luz no Campo na Extensão Rural- A Sericultura em Ribeirão Claro- PR.** São Paulo: 2004.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais.** *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.18, Abril de 2000.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas*, n.21, p.211-258, Junho de 2000.

GRAEFF, Mauro Júnior. O apagar dos lampiões. **Zero Hora**, Porto Alegre, 01 março 2009. Geral, 20-23.

LINDBLOM, Charles Edward. **O Processo de Decisão Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

LOVATO, Siusiane. **Análise do Processo de Implementação das Ações Integradas do Programa Luz para Todos em uma comunidade rural: uma Perspectiva de Análise de Desenvolvimento Protagonizada pelos atores locais.** 137 f. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

NASCIMENTO, M. V., GIANNINI, M. et. alli; **Programa de Eletrificação Rural “Luz no Campo” e a Avaliação no Estado do Mato Grosso / CEMAT: caso piloto**; In: Anais do IX Congresso Brasileiro de Energia; Vol. II; pp. 701-710; 2002.

PIRES, Roberto R.C. **A Avaliação da Implementação de Políticas Públicas a Partir da Perspectiva Neoinstitucional: avanços e validade**. In: XXVI Encontro Nacional da ANPAD, 2002, Salvador. Anais do XXVI Encontro Nacional da ANPAD, 2002.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. São Paulo: Atlas, 1999.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. *Sociologia*, v.8, n.12, p.20-45, 2006.

VIANA, Fabiana Gama. **Luz no Campo e Luz para Todos: Duas Experiências em Busca da Plena Universalização dos Serviços de Energia Elétrica no Brasil**. Revista PCH, n. 34, p.12-18, Junho, Julho e Agosto de 2007.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Como você ficou sabendo da existência do Programa Luz para Todos?

Onde foi feito o pedido de ligação?

Já morou em uma casa com energia elétrica antes?

Quais suas expectativas com a chegada da energia elétrica?

Quais as melhorias trazidas pela energia elétrica?

Existe projeto de fazer alguma Ação Integrada (ações/projetos voltadas para desenvolvimento da localidade)?

Se não: Você participaria? Acharia interessante?

Se sim: Como você avalia os resultados do processo de implementação?

ANEXO A – FICHA CADASTRAL



FICHA CADASTRAL PROGRAMA LUZ PARA TODOS CEEE – D
Rev. - 005

1. Identificação do interessado.

Nome do interessado: _____	
Nome do pai: _____	
Nome da Mãe: _____	
RG: _____	CPF: _____
Endereço para correspondência (Rua, Est., N.º, CEP, Km, Vila, Povoado, Bairro, etc.): _____ _____	
Telefone para contato: _____	Celular: _____
Estado civil: _____	Data de nascimento ____ / ____ / ____
Naturalidade: _____	

2. Perfil do cliente.

É cliente especial?	<input type="checkbox"/> Não, ligação monofásica	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Monofásica
			<input type="checkbox"/> Bifásica
			<input type="checkbox"/> Trifásica
<input type="checkbox"/> Assentado	<input type="checkbox"/> Quilombola	<input type="checkbox"/> Aldeia (Indígena)	
<input type="checkbox"/> Escola	<input type="checkbox"/> Posto de saúde	<input type="checkbox"/> Outros (público): _____	

3. Endereço da obra / identificação da propriedade.

Tipo de atividade:	<input type="checkbox"/> Agropecuária	<input type="checkbox"/> Agricultura familiar	<input type="checkbox"/> Rural
Endereço da propriedade (Local da Obra): _____		Município: _____	
Ponto de referência para localização da obra, desenhe no verso como chegar até o local: _____			
Tenho casa no local:	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não	
Já possuo medidor em minha residência:	<input type="checkbox"/> Sim -> Informar N.º	<input type="checkbox"/> Não	
		Instalação: _____	

4. Instalações internas e medição.

Solicitação de kit de Inst. elétrica interna: (até 3 lâmpadas e 2 tomadas):	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não
Solicitação de kit de medição (poste):	<input type="checkbox"/> Sim	<input type="checkbox"/> Não

5. Eletro-eletrônicos previstos a serem ligados.

<input type="checkbox"/> Geladeira	<input type="checkbox"/> Freezer	<input type="checkbox"/> Batedeira	<input type="checkbox"/> Televisor
<input type="checkbox"/> Secadora	<input type="checkbox"/> Chuveiro	<input type="checkbox"/> Aparelho de som	<input type="checkbox"/> Ferro
<input type="checkbox"/> Lavadora de roupa	<input type="checkbox"/> Ordenhadeira	<input type="checkbox"/> Compressor	<input type="checkbox"/> Bomba d'água
<input type="checkbox"/> Lâmpadas	<input type="checkbox"/> Triturador	<input type="checkbox"/> Furadeira	<input type="checkbox"/>

Órgão receptor
Recebido por: _____

Data
RE: _____

Assinatura do cliente