



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Eugênio Braúna Bittencourt

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA LUZ PARA TODOS NO ESTADO DO CEARÁ**

**FORTALEZA**  
**2010**

EUGÊNIO BRAÚNA BITTENCOURT

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA LUZ PARA TODOS NO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> D.<sup>ra</sup> Francisca Silvania de Sousa Monte

**FORTALEZA  
2010**

*“Lecturis salutem”*

Ficha Catalográfica elaborada por  
Telma Regina Abreu Camboim – Bibliotecária – CRB-3/593  
tregina@ufc.br  
Biblioteca de Ciências Humanas – UFC

B543a

Bittencourt, Eugênio Braúna.

Avaliação do processo de implementação do Programa Luz para Todos no estado do Ceará / por Eugênio Braúna Bittencourt. – 2010.

146f. : il. ; 31 cm.

Cópia de computador (printout(s)).

Dissertação(Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza(CE), 12/08/2010.

Orientação: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Francisca Sylvania de Sousa Monte.

Inclui bibliografia.

1-PROGRAMA NACIONAL DE UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO E USO DA ENERGIA ELÉTRICA – "LUZ PARA TODOS"(BRASIL).2- ELETRIFICAÇÃO RURAL – POLÍTICA GOVERNAMENTAL – AVALIAÇÃO – CEARÁ.3-SERVIÇOS DE ELETRICIDADE – POLÍTICA GOVERNAMENTAL – AVALIAÇÃO – CEARÁ.

I-Monte, Francisca Sylvania de Sousa.II-Universidade Federal do Ceará.Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. III-Título.

CDD(22<sup>a</sup> ed.) 333.7932098131

83/10

EUGÊNIO BRAÚNA BITTENCOURT

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO  
PROGRAMA LUZ PARA TODOS NO ESTADO DO CEARÁ**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> D.<sup>ra</sup> Francisca Silvania de Sousa Monte

**APROVADA EM** \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profª. Dra. Francisca Silvânia de Sousa Monte (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Dr. Arlan Mendes Mesquita  
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do  
Ceará - ARCE

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Maciel de Paula  
Universidade Federal do Ceará - UFC

“Ainda...que eu...conheça todos os mistérios e toda a ciência..., se não tiver amor, nada serei.”  
(Coríntios I, capítulo 13, versículo 2)

## DEDICATÓRIA

À minha mulher, Marly, e aos nossos filhos Débora e Davi,  
desejando-lhes toda a felicidade nas escolhas que fizerem na vida.

## AGRADECIMENTOS

À fonte de todo o conhecimento, sabedoria e bondade, o Senhor Deus, Criador dos céus e da Terra.

À professora Silvania, pela atenção, conhecimentos e bom humor, que muito contribuíram para a realização deste estudo.

À professora Léa Carvalho Rodrigues, pela dedicação e profissionalismo demonstrados na coordenação do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) da UFC.

A todos os professores do MAPP, por seus ensinamentos e orientações.

Às secretárias Marta Maria Ferreira de Menezes e Vânia Maria Fraga Pereira, pela atenção e cuidado para com todos os alunos.

Aos meus pais, Myron (*in memoriam*) e Arlete, por seu amor e exemplo de vida.

À minha mulher, Marly, por seu cuidado, paciência e inestimável colaboração na elaboração deste estudo.

Aos membros do Conselho Diretor da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE), Marfisa Maria Aguiar Ferreira Ximenes, José Luiz Lins dos Santos, e Lúcio Correia Lima, pelo apoio e incentivo.

A todos que colaboraram na obtenção de dados e informações indispensáveis à pesquisa; aos amigos que me incentivaram, em especial ao Luís Alberto Sabóia; e à amiga Rosa Nunes Vasconcelos.

Ao amigo de rara inteligência Sérgio Cardoso Moreno Maia, por ter compartilhado sua rica experiência de vida, tornando-se para mim um inestimável professor e orientador ao longo de todos esses anos.

Aos meus sogros Benedito (Gavião) e Iracema Corumbá, pelo apoio e companheirismo.

Aos meus irmãos, em especial ao Aécyo por sua contribuição neste trabalho.

## RESUMO

A universalização dos serviços públicos de energia elétrica tem se constituído em um dos mais importantes desafios para os países que almejam o desenvolvimento econômico e social. Nos últimos anos, vários países emergentes vêm implementando programas voltados para prover suas populações com amplo acesso e uso desses serviços. Nos anos 2002 e 2003 o Brasil estabeleceu importantes marcos legais nessa direção, que orientaram a definição de metas e horizontes temporais para o atendimento a toda a sua população. A criação do programa de eletrificação rural denominado Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos é um desses marcos, e sua abrangência geográfica o transformou num dos maiores programas sociais já desenvolvidos nessa área. A presente pesquisa avalia o processo de implementação do Luz para Todos no Estado do Ceará, Brasil, no período de 2004 a 2008, reunindo informações sobre sua origem, elenco de metas, regulamentos, estrutura operacional, critérios de seleção e execução de obras, entre outras. A metodologia empregada na avaliação do processo enfocou o critério de eficácia das ações e do planejamento do programa, tendo-se utilizado em grande parte de pesquisa documental relacionada aos temas da universalização de energia elétrica, desenvolvimento, programa Luz para Todos e avaliação de políticas públicas. No processo avaliativo foram estabelecidas três dimensões de avaliação, correspondentes aos aspectos da organização e operação do programa, ao cumprimento de metas, e à qualidade dos procedimentos. A cada dimensão foram associados indicadores na forma de frequência relativa e conceitos, cuja finalidade foi proporcionar uma abordagem quantitativa e qualitativa da implementação. O objetivo principal contido na metodologia aplicada consistiu em determinar-se o grau de alcance das metas, e o desempenho no emprego dos instrumentos previstos para a execução do programa. Conclui que, apesar do grande esforço despendido, o Programa Luz para Todos no Ceará alcançou apenas uma parte dos seus objetivos, correspondente ao atingimento das metas quantitativas de domicílios atendidos, sem, no entanto, lograr êxito na realização de ações específicas destinadas a tornar o uso da energia elétrica um vetor de desenvolvimento social e econômico, o que contribuiria para a redução da pobreza e aumento da renda familiar. O plano previsto para integrar ações de desenvolvimento, que cumpriria essa finalidade, não chegou a ser desenvolvido satisfatoriamente no Estado. O estudo finaliza propondo novos temas que possam dar prosseguimento a esta pesquisa, ao tempo em que sugere, aos formuladores de políticas públicas, ações destinadas a potencializar o uso da infraestrutura de eletricidade agora disponível, retomando as ações integradas previstas no planejamento anterior.

Palavras-chave: Universalização de serviços públicos. Energia elétrica. Avaliação de programas.

## ABSTRACT

The universalization of public electrical power service has becoming one of the most important challenges for nations attempting to reach the economic and social development. In recent years, many emerging countries are developing programs to provide its societies with broad access and use of these services. In the years 2002 and 2003, Brazil established important legal milestones in this direction, guiding the setting of objectives and timeframes for the attendance of its entire population. The creation of the rural electrification program called "Luz para Todos" was one of those milestones, and its national coverage transformed it in one of the biggest social programs already developed in that area. This research has evaluated the process of implementing the program in the state of Ceará, Brazil, from 2004 to 2008, gathering information about its origin, setting goals, regulations, planned operating structure, criteria for selection and execution of works, among others. The methodology used in the evaluation of the process focused on the criterion of effectiveness of actions and program planning, having been used largely from documental research related to the themes of the universalization of the electrical power, development, Luz para Todos program, and evaluation of public policies. In the evaluation process were established three dimensions of evaluation, corresponding to aspects of organization and operation of the program to reach goals and quality procedures. To each dimension were associated indicators in the form of relative frequency and concepts, whose purpose was to provide a quantitative and qualitative approach of the implementation. The main objective contained in the methodology here applied was to determine the degree of achievement of goals, and performance in the employment of the tools to the execution of the program. The paper concludes that the program "Luz para Todos" in Ceará, despite the great effort expended, achieved only part of their objectives, represented by the achievement of quantitative targets of households served, but was not successful in carrying out specific actions aimed at making the use of electricity a channel of social and economic development of communities, and contribute to poverty reduction and increase in family income. The plan provided for integrating development activities that would fulfill this purpose, was never developed satisfactorily in the state of Ceará. This paper also concludes by suggesting new issues that may accomplish such research, while suggesting to the public policymakers actions designed to maximize the use of the infrastructure of electricity now available, taking up integrated actions under previous planning

Keywords: Universalization of public service. Electric power. Evaluation of programs.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Cronograma de universalização em função do Índice de Atendimento da Concessionária (Ia).....	52
QUADRO 2 – Cronograma de universalização nos municípios em função dos respectivos Índices de Atendimento (Ia).....	53
QUADRO 3 – Compromissos das partes.....	62
QUADRO 4 – Metas gerais de novos atendimentos no meio rural no Ceará.....	63
QUADRO 5 – Participação proporcional das partes.....	63
QUADRO 6 – Metas de novos atendimentos de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará.....	64
QUADRO 7 – Metas de responsabilidade da concessionária e do Governo do Estado do Ceará.....	64
QUADRO 8 – Alterações das metas de responsabilidade do Agente Executor (Concessionária).....	65
QUADRO 9 – Proporção de investimentos por fonte e por agente.....	65
QUADRO 10 – Percentuais de participação do Agente Executor e do Estado do Ceará.....	66
QUADRO 11 – Metas anuais de atendimento de ligações de energia pelo Programa Luz para Todos no meio rural do Ceará no período 2004-2008.....	89
QUADRO 12 – Dimensões e Indicadores de Avaliação.....	89
QUADRO 13 – Distribuição das empresas controladas da ELETROBRAS responsáveis pela coordenação estadual do Programa Luz para Todos, segundo as respectivas Regiões/Estado.....	94
QUADRO 14 – Atribuições do CGE-CE para o indicador IATRIB – Ponderação.....	96
QUADRO 15 – Atribuições da coordenadoria do CGE-CE para o IREGIM – Ponderação.....	106
QUADRO 16 – Metas anuais previstas e resultados anuais alcançados do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará e respectivos valores do IMETAA – 2004 a 2008.....	116

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO I – Evolução do Atendimento de Energia Elétrica no Brasil na segunda metade do século XX.....	29
GRÁFICO II – Projeto São José – Distribuição quantitativa anual das ligações de energia elétrica na zona rural do Estado do Ceará 1996-2001.....	38
GRÁFICO III – Programa Luz no Campo – Distribuição quantitativa anual das ligações de energia elétrica na zona rural do Estado do Ceará – 2000-2002.....	40
GRÁFICO IV – Programa Luz em Casa – Distribuição quantitativa anual das ligações de energia elétrica no Estado do Ceará – 1998-2002.....	41
GRÁFICO V – Evolução da taxa de atendimento anual com energia elétrica na zona rural do Estado do Ceará – 1986-2002 (efetiva) e 2004 (projetada em 2002).....	41
GRÁFICO VI – Evolução da taxa de atendimento anual com energia elétrica na zona urbana do Estado do Ceará – 1986-2002 (efetiva) e 2003 (projetada em 2002).....	42
GRÁFICO VII – Programa Luz para Todos – Metas anuais de atendimento 2004-2008..	54
GRÁFICO VIII – Distribuição proporcional do saldo das fontes de recursos do Programa Luz para Todos – Média do período 2006 a 2009.....	56
GRÁFICO IX – Distribuição proporcional dos perfis dos beneficiários do Programa Luz para Todos .....	67
GRÁFICO X – Distribuição proporcional dos beneficiários do Programa Luz para Todos segundo a renda familiar – 2009.....	68
GRÁFICO XI – Distribuição proporcional dos principais meios alternativos de obtenção de energia utilizados pelas famílias da zona rural antes da implementação do Programa Luz para Todos .....	69
GRÁFICO XII – Distribuição proporcional dos principais tipos de melhoria de bem-estar na zona rural atribuídos ao Programa Luz para Todos.....	69
GRÁFICO XIII – Distribuição proporcional dos beneficiários do Programa Luz para Todos segundo os tipos de melhoria do bem-estar obtidos em decorrência do acesso à energia elétrica.....	70
GRÁFICO XIV – Distribuição proporcional dos beneficiários do Programa Luz para Todos segundo os tipos de eletrodoméstico adquiridos após o acesso à energia elétrica....	71
GRÁFICO XV – Distribuição proporcional dos beneficiários do Programa Luz para Todos segundo os graus de satisfação proporcionados pelo acesso à energia elétrica.....	73
GRÁFICO XVI – Programa Luz para Todos – Evolução quantitativa anual das ligações previstas e efetuadas no Estado do Ceará – 2004-2008.....	98
GRÁFICO XVII – Programa Luz para Todos – Evolução quantitativa anual acumulada das ligações previstas e efetuadas no Estado do Ceará – 2004-2008.....	99
GRÁFICO XVIII – Distribuição quantitativa anual das solicitações de ligação priorizadas pelo CGE-CE e daquelas efetivamente atendidas pelo Programa Luz para Todos – 2004 a 2008.....	118
GRÁFICO XIX – Distribuição quantitativa anual das ligações prévia e posteriormente aprovadas pelo CGE-CE dentre aquelas efetivamente executadas pelo Programa Luz para Todos – 2004 a 2008.....	119
GRÁFICO XX – Unidades Priorizadas no CGE-CE X Unidades Priorizadas Atendidas – Período 2004–2008.....	119

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALEC – Assembléia Legislativa do Estado do Ceará

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

APRECE – Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará

ARCE – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BREB – Bangladesh Rural Electrification Board

CCC – Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis

CCP – Centro Comunitário de Produção

CDE – Conta de Desenvolvimento Energético

CGE – Comitê Gestor Estadual do Programa Luz para Todos

CGE-CE – Comitê Gestor Estadual do Programa Luz para Todos no Ceará

CGN – Comitê Gestor Nacional do Programa Luz para Todos

CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

CNU – Comissão Nacional de Universalização do Programa Luz para Todos

COELCE – Companhia Energética do Ceará

CONERGE – Conselho de Consumidores da COELCE

DEER – Departamento de Eletrificação Rural da Eletrobras

DNAEE – Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

DNDE – Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético

ECFS – Contrato de Financiamento e Concessão de Subvenção (Eletrobras)

ELETROBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A.

ELETRONORTE – Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.

ELETROSUL –Eletrosul Centrais Elétricas S.A.

FETRAECE – Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará

FUER – Fundo de Eletrificação Rural das Cooperativas

FURNAS – Furnas – Centrais Elétricas S.A.

GEER – Grupo Executivo de Eletrificação Rural das Cooperativas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MME – Ministério de Minas e Energia

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development

PCH – Pequena Central Hidrelétrica

PERCEE – Programa Emergencial de Redução de Consumo de Energia Elétrica

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNB – Produto Nacional Bruto

PNER – Programa Nacional de Eletrificação Rural

PRODEEM – Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios

PROINFA – Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia

PROURB – Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos

REA – Rural Electrification Administration

RESEB – Reestruturação do Setor Elétrico Nacional

RGR – Reserva Global de Reversão

RTE – Recomposição Tarifária Extraordinária

RUS – Rural Utilities Service

SDA – Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará

SEINFRA – Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará

SRC – Superintendência de Regulação da Comercialização da Eletricidade da ANEEL

TCU – Tribunal de Contas da União

UBP – Uso do Bem Público

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	
LISTA DE GRÁFICOS.....	
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA.....</b>	<b>20</b>
1.1 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS DE PROGRAMAS E AÇÕES DE UNIVERSALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA .....	22
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DE ENERGIA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL.....	42
1.3 O PROGRAMA LUZ PARA TODOS .....	51
1.3.1 PESQUISA DE AVALIAÇÃO DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS REALIZADA PELO MME.....	67
<b>CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>74</b>
2.1 AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO.....	82
<b>CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA.....</b>	<b>86</b>
<b>CAPÍTULO 4 – RESULTADOS.....</b>	<b>91</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>132</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>141</b>

## INTRODUÇÃO

Apesar de a eletricidade encontrar-se amplamente difundida e utilizada no mundo atual, havendo-se tornado uma facilidade a cada dia mais comum para significativa parcela da sociedade, seu acesso ainda não está disponível para todos, principalmente nas zonas rurais. Em 2002, por exemplo, estimava-se que ainda existiriam no mundo entre 1,6 bilhão e 2 bilhões<sup>1</sup> de pessoas sem acesso à energia elétrica, a grande maioria nos países em desenvolvimento.

A eletrificação rural, em especial, tem se constituído, ao longo da história moderna, em um desafio para governos e formuladores de políticas públicas. Se, por um lado, há a consciência de que um país dificilmente alcançará pleno desenvolvimento econômico e social sem que sua população possa fazer uso da eletricidade, por outro, os altos custos desse serviço no meio rural, quase sempre sem atrativo econômico, tornam-se a principal razão para se postergar a sua expansão. Acrescenta-se a isso o fato de que os recursos financeiros de uma nação são finitos e, portanto, precisam ser distribuídos entre outras prioridades sociais, como, por exemplo, segurança alimentar, saúde e educação.

Muitos países já enfrentaram e conseguiram equacionar esse problema, alguns há bastante tempo. É o caso dos Estados Unidos da América (EUA) e das nações da Europa Ocidental, cujos programas de eletrificação rural datam da década de 1930. O programa de eletrificação rural nos EUA, ocorrido na época do *New Deal*, possibilitou o fornecimento de energia de baixo custo para o meio rural, sendo considerado um dos mais importantes programas já realizados pelo governo daquele país. Por outro lado, em países como África do Sul e Índia, muito ainda precisa ser feito para atender à população rural com eletricidade. No Brasil, dados do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE indicavam que aproximadamente 2 milhões de domicílios rurais brasileiros não possuíam acesso a energia elétrica.

A partir de 2002, porém, após um longo histórico de tentativas, nem sempre bem-sucedidas, de universalização desse serviço público, o país se viu diante da possibilidade de reverter essa situação desfavorável, e passou a enfrentar um grande desafio. As cinco regiões

---

<sup>1</sup> ADAM, Jim. Energetic challenges. *Our Planet*, v. 12 n. 3, Kenya: The United Nations Environment Programme (UNEP), 2002. p.15.

brasileiras, em especial o Norte e o Nordeste, que sempre apresentaram os menores índices de eletrificação, vislumbraram no despontar da presente década, a possibilidade de alcançar a tão esperada universalização.

As condições econômicas relativamente favoráveis verificadas nos últimos anos podem ser apontadas como a razão que levou o Brasil a enfrentar o problema de forma mais decidida. As condições que possibilitaram o *poder fazer*, significaram, todavia, apenas uma parte da solução do problema. A outra parte, representada pelo *querer fazer*, traduzida pela vontade política dos poderes Executivo e Legislativo, complementou a primeira, resultando em ações concretas. Paralelamente, verificou-se também nos últimos anos uma clara e continuada disposição política interna em relação aos rumos da universalização da energia elétrica. Essa disposição tornou-se realidade por meio da transformação das ações de Governo em ações de Estado, expressa no estabelecimento de leis e decretos e, principalmente, no provisionamento de recursos necessários à consecução desses objetivos. Assim, já em 2003, pela primeira vez foram estabelecidos horizontes temporais claros, prevendo que os serviços de eletricidade deveriam alcançar todas as fronteiras do país.

O processo desencadeado teve como principal instrumento a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, que definiu responsabilidades e prazos para a universalização desse serviço, sendo atribuída à Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL a sua regulamentação.

Por meio da Resolução nº 223, de 29 de abril de 2003, a ANEEL regulamentou a Lei nº 10.438/2002, estabelecendo as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica pelas concessionárias de distribuição de energia no Brasil, visando ao atendimento de novas unidades consumidoras.

Os Planos de Universalização, cuja elaboração passou a ser responsabilidade das concessionárias a partir de então, definiram, após a aprovação da ANEEL, prazos máximos de universalização até o ano 2015.

Por outro lado, indo ao encontro do que estabelecera a Lei nº 10.438/2002, o Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, instituiu o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos, destinado a garantir, até 2008, o atendimento à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possuía acesso a esse serviço público.

O Decreto nº 4.873/2003 reforçou a visão da universalização como uma ação de Estado, dado que, a despeito da transição política de governo ocorrida em 2003, manteve-se a

consonância com os objetivos do Plano originalmente estabelecido pela Lei nº 10.438/2002. Com essa decisão, o novo governo não só deu continuidade à política vigente, mas também estabeleceu novas metas e definiu recursos para antecipar os horizontes inicialmente estabelecidos nos Planos de Universalização das concessionárias.

O Programa Luz para Todos passou, assim, a integrar o Plano de Universalização do serviço público de energia elétrica, constituindo fator essencial na antecipação das metas de eletrificação para o meio rural.

Lançado no final de 2003, o Programa Luz para Todos estabeleceu como meta atender a 2 milhões de famílias na zona rural até 2008, beneficiando 10 milhões de pessoas. Segundo informação oficial, para o atendimento dos domicílios rurais sem energia elétrica até aquela data, foram estimados investimentos da ordem de R\$ 12,7 bilhões, sendo R\$ 9,1 bilhões oriundos do Governo Federal e o restante partilhado entre os estados, concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural.<sup>2</sup>

Por meio do Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008, o Governo Federal prorrogou até o ano de 2010 o prazo de encerramento do Programa, após verificar que as previsões iniciais de atendimento revelaram-se significativamente inferiores às reais necessidades. Segundo o Ministério de Minas e Energia - MME, o aumento do número de famílias, somado ao crescimento vegetativo, resultou em uma estimativa de 1,2 milhão de novos domicílios<sup>3</sup>.

Levando-se em conta seu propósito e dimensões, não resta dúvida quanto à relevância do Programa Luz para Todos como política pública de inclusão social. Entretanto, com poucas exceções, as políticas públicas no Brasil têm enfatizado mais o processo de formulação de planos e elaboração de programas e projetos, negligenciando outras etapas não menos importantes, como o acompanhamento e a avaliação dos processos, dos resultados e impactos dessas políticas.

A escassez de estudos nessa área traz como resultado um considerável problema para os formuladores de políticas, assim como para a sociedade como um todo, haja vista que o desconhecimento sobre os resultados das políticas implementadas prejudica a tomada de importantes decisões, seja quanto à necessidade de corrigir eventuais falhas, ou até mesmo de

---

<sup>2</sup> Dados divulgados pelo MME no Informativo nº 001, de julho de 2007. Disponível em: <[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo\\_01-23.07.07.pdf](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo_01-23.07.07.pdf)>. Acesso em: 13/01/2010.

<sup>3</sup> Idem, conforme Informativo nº 009, de abril de 2008. Disponível em: <[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo\\_2009.pdf](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo_2009.pdf)>. Acesso em: 13/01/2010.

continuar com sua execução. Mais ainda, impede que se conheça de forma clara a efetividade da aplicação dos recursos públicos.

O problema é ainda agravado pela escassez de cursos e de literatura especializados sobre avaliação de políticas públicas. Para se ter uma idéia, o primeiro curso de mestrado com área de concentração específica em avaliação de políticas públicas, no país, e também na modalidade profissional, só foi instituído em 2000, pela Universidade Federal do Ceará -UFC. Sua aprovação e recomendação pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES se deu em 2004. Assim, a produção científica decorrente das defesas de dissertação do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas no estado do Ceará tem se dado somente a partir de 2005.

A avaliação de políticas públicas por profissionais especialmente qualificados para essa atividade já é praticada há vários anos nos EUA e na Europa. No Brasil, ainda é muito reduzido o número de profissionais diferenciados nessa área, o que contribui para a baixa produção de trabalhos de cunho científico. Por outro lado, dada à peculiar condição de país em franco desenvolvimento econômico, com crescentes necessidades sociais, o Brasil demanda cada vez mais uma quantidade maior de políticas públicas, tanto na esfera federal, estadual e municipal, o que ressalta a importância da avaliação nesse cenário.

A motivação para realização da presente pesquisa reside não apenas no interesse despertado pela relevância social do Programa Luz para Todos, o que, de per si, já seria suficiente para justificá-la, mas também, e principalmente, pela oportunidade de realizar a avaliação do processo de implementação dessa importante política pública.

O estudo elegeu como objetivo central, portanto, avaliar o processo de implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará, ocorrida no período de 2004 a 2008.

Para possibilitar a avaliação do processo de implementação do Programa, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- comparar a estrutura organizacional e operacional utilizada na implementação do Programa com aquela previamente estabelecida nos regulamentos;
- analisar a forma como se deu o desenvolvimento das atividades atribuídas aos agentes responsáveis pela gestão e execução do Programa;

- identificar o grau de atendimento às metas quantitativas definidas para o Programa; e
- pesquisar junto aos agentes participantes da implementação do Programa o conceito atribuído por cada um ao desempenho das atividades, com vistas à criação de parâmetros para uma avaliação qualitativa.

O Capítulo 1 aborda as políticas públicas de universalização de energia elétrica, apresentando algumas experiências de programas e ações de universalização de energia elétrica no Mundo, no Brasil e no Ceará. Na sequência, aborda o papel das políticas públicas de universalização de energia como estratégia de desenvolvimento social. Por último, descreve o Programa Luz para Todos; seus principais objetivos e metas; o arranjo institucional e operacional utilizado; os regulamentos relacionados à sua organização e operacionalização, e conclui com a apresentação de pesquisa realizada pelo MME sobre os primeiros resultados alcançados pelo mesmo.

O Capítulo 2 discorre sobre a avaliação de políticas públicas, sua importância como instrumento de prestação de contas à sociedade e de garantia de melhor emprego dos recursos públicos, apresentando os diferentes tipos existentes e destacando a avaliação de implementação como o tipo adequado aos objetivos desta pesquisa.

O Capítulo 3 descreve a metodologia empregada para avaliar o processo de implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará, com enfoque principal no critério da eficácia. Destaca, na metodologia, a aplicação de critérios quantitativos, relacionados com o grau de organização, operação e consecução das metas do Programa; e qualitativos, associados ao conceito dos agentes do Programa sobre o desempenho das atividades desenvolvidas durante esse processo.

O Capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa sobre o processo de implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará, contemplando a avaliação, quanto ao desempenho, da estrutura organizacional disponibilizada; da operacionalização das atividades; das metas alcançadas; e da qualidade dos procedimentos adotados.

Por fim, são apresentadas as considerações finais da pesquisa, trazendo de forma resumida as principais conclusões e observações do estudo.

## CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA

O presente capítulo aborda a universalização aplicada ao serviço público de distribuição de energia elétrica, apresentando algumas das definições e significados que a expressão recebeu, ao tempo em que destaca os marcos da história do desenvolvimento da eletrificação rural no país.

Definir o significado de universalização constitui passo essencial para o entendimento das ações planejadas pelos formuladores e implementadores de políticas públicas. Ao que parece, nem sempre há uniformidade entre o que pensam os atores responsáveis pelas políticas públicas e o que delas realmente espera a sociedade (FUGIMOTO, 2005).

Quando emprega o termo *universalização*, a Constituição Federal invariavelmente o associa ao ensino, ao atendimento escolar ou à educação<sup>4</sup>. Já a expressão *universalidade* surge como objetivo básico a ser adotado para a organização da seguridade social; ou, ainda, como critério, ao lado da expressão *generalidade*, quando trata de impostos de competência da União<sup>5</sup>. Já o termo *universal* aparece associado ao voto, na expressão *sufrágio universal*, ou como direito ao acesso às ações e serviços de saúde<sup>6</sup>.

Observa-se que a Carta Magna não adota, pelo menos de forma explícita, os termos *universalização*, *universalizar* e *universal* para o serviço público de distribuição de energia elétrica. Essa aparente omissão poderia dar ensejo ao seguinte questionamento: onde teria se originado o comando normativo que em 2003<sup>7</sup> levou a ANEEL a determinar e estabelecer prazos para que as concessionárias distribuidoras de energia elaborassem e executassem Planos de Universalização de Energia Elétrica?

Segundo Fugimoto (2005), a base legal que levou a ANEEL a proceder com essa determinação teria origem na própria Constituição Federal, cujo art. 175, parágrafo único,

---

<sup>4</sup> Constituição Federal: artigos 208, II; 211, § 4º; 212, § 3º; e 214, II.

<sup>5</sup> Idem: artigos 153 § 2º, I; e 194, I.

<sup>6</sup> Idem: artigos 14, *caput.*; 60, § 4º, II; 98, II; e 196, *caput.*

<sup>7</sup> Resolução nº 223, de 29/04/2003, da ANEEL, que estabeleceu as regras de universalização.

inciso IV, definiu que a Lei iria dispor sobre a obrigação de manutenção de *serviço adequado*<sup>8</sup> para aqueles serviços públicos prestados em regime de concessão ou permissão, nos quais se enquadram os de energia elétrica.

Diz o autor:

Até 2000, a universalização não era mencionada nos regulamentos do setor elétrico; por isso caracterizava-se como parte da prestação obrigatória do serviço concebido como adequado, mencionado no art. 175 da Constituição Federal, de 1988, e na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade, estabelecida na Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995 (FUGIMOTO, 2005, p. 7).

Segundo Grotti (2000, p. 55 apud FUGIMOTO, 2005, p. 8), o princípio da generalidade ou universalidade, um dos fatores que balizam o serviço adequado, “é uma manifestação do princípio da igualdade, isto é, a possibilidade de que o serviço possa ser exigido e usado por todos”. Segundo a autora, o atendimento abrangente, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade, conforme determinado pela Lei nº 9.074/95, veda a criação de graus de cidadania: os que têm acesso e os excluídos. A prestação do serviço público deve possibilitar o acesso e o uso para todos, “independentemente das forças de mercado”.

Raciocínio semelhante ao de Grotti é defendido por Lamounier (2000), quando este discute o caráter que deveria ser dado aos serviços públicos. Lamounier indaga se os serviços de utilidade pública, em um país que se pretenda civilizado, não fariam parte dos direitos sociais que definem o cidadão. Sua ideia deixa clara a intenção de equiparar o direito aos serviços de utilidade pública a outros direitos de cidadania já consagrados, como os de ordem trabalhista e previdenciária. Acerca desses serviços, diz o autor:

são...coisas que, hoje, são direitos básicos. São *claims*, ou ‘títulos de direito’, absolutamente básicos. Estranho, anormal, hoje, é não tê-las. Mesmo quem aluga uma residência, e mesmo num bairro de baixa renda, espera, como direito seu, que tais serviços (água, eletricidade, esgoto, transporte público e, cada vez mais, telefone) lhe serão supridos. É normal que assim seja. O serviço só não será suprido a determinada família se não o puder ser (por razões técnicas ou econômicas de caráter geral) a toda uma coletividade. A todo o bairro, por exemplo. Se é um serviço disponível para alguns, terá de sê-lo a todos. Admitir o contrário equivaleria

---

<sup>8</sup> Definição da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995: “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

a negar a determinada pessoa algo que não está vinculado à propriedade ou a uma condição de status social, e sim à sua condição de cidadão. Um direito básico, portanto.” (LAMOUNIER, 2000, p. 333).

A despeito da importância dos conceitos contidos nas visões de Gotti e Lamounier, que veem na universalidade dos serviços públicos a manifestação dos princípios constitucionais igualdade e cidadania, o que se verifica na prática é que, a menos que o Estado assuma a responsabilidade de programas voltados para a universalização dos serviços públicos, não há como transformá-la em um direito, independente da vontade do mercado.

### **1.1 Algumas experiências de programas e ações de universalização de energia elétrica**

A eletrificação rural tem uma longa história de dificuldades em sua trajetória em todo o mundo (CARMO, 2005). Em todos os países, o suprimento de energia elétrica na zona rural tem exigido grandes esforços de governos, consumidores e empresas, bem como o emprego de soluções diferenciadas.

De acordo com Trigoso (2004), nos países socialistas a eletrificação teve como um dos principais agentes propulsores a própria ideologia política de seus dirigentes. Segundo o autor, é bastante ilustrativa a seguinte frase atribuída a Lênin: “o comunismo é o poder soviético mais a eletrificação de todo o país” (LÊNIN, 1920b: 205 apud TRIGOSO, 2004, p. 81).

A razão de tamanha importância da eletrificação no contexto da ideologia comunista residiria no fato de que a energia elétrica tinha a capacidade de viabilizar a industrialização e a modernização do país. O domínio dessa energia traria como resultado o desenvolvimento e a independência tecnológica, motivo pelo qual foram dados condições e incentivos para a formação de quadros e instituições capazes de viabilizá-la.

Na União Soviética (URSS), o Comitê Executivo Central (CEC) de toda a Rússia aprovou em fevereiro de 1920 uma Resolução sobre eletrificação. Na mesma oportunidade, e com base na Resolução aprovada, foi criada a Comissão Estatal para a Eletrificação da Rússia (GOELRO), encarregada de elaborar um plano de eletrificação nacional. Em abril daquele

ano, a Goelro publicou o Boletim nº 1, que consolidava o esforço de mais de 180 especialistas responsáveis pelo diagnóstico e propostas para eletrificar o país. Em dezembro do mesmo ano, foi aprovada Resolução sobre eletrificação da União Soviética. Para dar cumprimento a essa Resolução, em outubro de 1921 foi aprovada uma nova Resolução, que tratava de um plano geral de eletrificação da URSS, incluindo as cidades e o campo (TRIGOSO, 2004).

Nos Estados Unidos da América (EUA), a eletrificação rural expandiu-se em razão de ações governamentais desencadeadas com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana e atender aos prejudicados pela Grande Depressão de 1929. O conjunto de programas do governo norte-americano, conhecido como o *New Deal*, incluiu a criação da *Rural Electrification Administration (REA)*, que conduziu todo o processo.

De acordo com Fugimoto (2005), o programa de eletrificação rural norte-americano resultou não apenas da situação socioeconômica vivida pela população rural durante a depressão, mas também da insatisfação com a lentidão da eletrificação, que vinha sendo conduzida de forma desinteressada pelas concessionárias de distribuição. As tarifas de energia no meio rural chegavam a custar quatro vezes mais que no meio urbano.

Ainda segundo Fugimoto (2005), a principal tarefa da REA, atualmente RUS (*Rural Utilities Service*), consistia em financiar a eletrificação rural, disponibilizando recursos para cooperativas e autoridades locais, bem como para empresas privadas. Além de conceder empréstimos a baixas taxas de juros (2% a.a.), a REA também auxiliava as empresas nas áreas técnica, administrativa, legal e contábil. De acordo com Zomers (2001, apud FUGIMOTO, 2005) a REA pretendia alocar recursos para as concessionárias de distribuição de energia elétrica. Entretanto, em 1935, resolveu financiar as organizações sem fins lucrativos, como as cooperativas de eletrificação rural, após analisar uma proposta de eletrificação feita pelas empresas privadas, então considerada descontextualizada e complexa, bem como extremamente vaga quanto às tarifas para os consumidores finais.

Embora os recursos fossem oriundos do governo, havia a necessidade de observância de condições de viabilidade dos projetos, que eram avaliados pela REA com base no atendimento a no mínimo três propriedades rurais por 1,6 km de linha de distribuição de energia elétrica (FUGIMOTO, 2005).

Já em 1938, encontravam-se em processo de implementação cerca de 400 projetos de eletrificação rural, envolvendo cerca de 400 mil propriedades e 2 milhões de pessoas, no âmbito de 45 Estados. Em 1961, 98% das propriedades tinham acesso à energia elétrica, das

quais 51% atendidas por cooperativas, 43% por empresas privadas e 6% por outros órgãos. O índice atual, de 99%, comprova o sucesso do plano de eletrificação rural desenvolvido nos EUA, atribuído à REA, com o auxílio das cooperativas e empresas de eletrificação rural (ZOMERS, 2001 apud FUGIMOTO, 2005).

Em Bangladesh, país asiático com área geográfica semelhante à do Ceará e população de aproximadamente 164 milhões de habitantes<sup>9</sup>, dos quais 74% residentes na zona rural, apenas 15% dos domicílios rurais estariam conectados à rede de distribuição de energia elétrica. Nesse país, a responsabilidade pelo atendimento rural cabe ao *Bangladesh Rural Electrification Board* (BREB), órgão criado pelo governo para implementar especificamente a eletrificação rural por meio da extensão da rede. O programa de eletrificação rural tem por objetivo fornecer energia para 70% dos domicílios rurais até 2020. O atendimento prevê a utilização de geração distribuída e sistemas individuais de geração de energia por células fotovoltaicas, *home solar system*, como complemento à expansão da rede de distribuição de energia elétrica (FUGIMOTO, 2005).

Ainda de acordo com Fugimoto (2005), há vários mecanismos de subsídio destinados às cooperativas envolvidas nos programas de eletrificação rural de Bangladesh, compreendendo a participação do governo com até 80% dos recursos no início de operação das cooperativas, taxas de financiamento inferiores às do mercado; compra de energia diretamente das geradoras com preços subsidiados; e subsídios cruzados.

De acordo com Karlson (2002 apud FUGIMOTO, 2005), o BREB já estendeu a 2,9 milhões de consumidores. Anualmente vêm sendo conectados cerca de 390 mil novos consumidores, correspondendo a uma média diária de mais de mil ligações.

A Índia é outro país asiático que merece destaque no contexto da eletrificação rural. Segundo relatório do Nexant (2004 apud FUGIMOTO, 2005), cerca de 743 milhões de habitantes desse país vivem na zona rural, correspondendo a 70% de sua população. Muito embora 85% das localidades sejam atendidos por redes de distribuição de energia elétrica, apenas 37% dos domicílios rurais têm acesso ao serviço, o que dá uma ideia do tamanho do desafio a ser enfrentado. De acordo com Fugimoto (2005) o programa de eletrificação da Índia tem como meta o fornecimento de energia para todos os domicílios até 2012. O *slogan*

---

<sup>9</sup> Estimativa para 2010. Fonte: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2008 Revision. Disponível em <http://esa.un.org/unpp>. Acesso em: 06/09/2010.

adotado – *Electricity for all by 2012* – guarda semelhança com aquele utilizado pelo programa brasileiro de universalização – “Luz para Todos”.

Segundo o Boletim Informativo nº 20<sup>10</sup> do Programa Luz para Todos, de setembro de 2009, a Índia havia solicitado informações sobre o programa brasileiro. Além daquele país, o BI cita também África do Sul, Bolívia, Camarões, China, Costa Rica, França e Quênia.

Na opinião de Fugimoto (2005), o plano de eletrificação utilizado pela Índia assemelha-se ao de Bangladesh, no tocante à organização de cooperativas de eletrificação rural como estratégia para o desenvolvimento das regiões. Entretanto, questões legais impedem as cooperativas indianas de receber tratamento prioritário e obter descontos na compra de energia das geradoras.

O autor destaca ainda que em vários países do sul da Ásia, a população rural vive dispersa em áreas isoladas, onde a eletrificação por meio de extensão de rede não se mostra factível, devido ao seu elevado custo. Em casos assim, as opções para o acesso ao serviço de energia incluem a geração local com minirrede de distribuição ou sistemas individuais de geração com base em fontes eólica ou solar fotovoltaica. O resultado tem sido a implementação de um dos maiores programas de fornecimento de energias renováveis do mundo (KARLSON, 2002 apud FUGIMOTO, 2005).

Com relação à existência de áreas isoladas, é válido observar que o Brasil também enfrenta dificuldades semelhantes às dos países do sul da Ásia, em especial na Região Norte. Essas dificuldades decorrem não apenas de questões econômicas, mas também de barreiras ambientais, a exemplo das grandes extensões dos rios, áreas de floresta e mangue e ilhas fluviais e marítimas. Para atender a essas áreas onde atualmente se mostra totalmente inviável o suprimento por meio de redes convencionais, há que se buscar outras opções tecnológicas, entre as quais o uso de fontes de energia envolvendo sistemas de geração descentralizada a partir de mini e microcentrais hidrelétricas, sistemas hidrocinéticos, usinas térmicas a biocombustível ou gás natural, usina solar fotovoltaica, aerogeradores e sistemas híbridos.

Na Argentina, foi lançado em 1995 o “Programa de Abastecimento Elétrico para Atender à População Rural”, cuja meta era atender a 1,4 milhão de usuários, em aproximadamente 300 mil domicílios dispersos, assim como a 6 mil equipamentos públicos,

---

<sup>10</sup> Programa Luz para Todos - Boletim Informativo Nº 20. Disponível em: [http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo\\_20.pdf](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo_20.pdf). Acesso em 06 de abril de 2010.

como escolas e hospitais, no período de seis anos. (GOUVELLO; MAIGNE, 2003 apud FUGIMOTO, 2005).

No tocante ao sistema de atendimento, o programa dividia-se em duas áreas: expansão da rede e geração distribuída. Na expansão da rede, o governo propunha-se subsidiar totalmente a instalação da rede de distribuição, utilizando-se de fundo proveniente de recursos nacionais e internacionais; o consumidor arcaria com os custos de fornecimento de energia e de manutenção da rede de distribuição, por meio de tarifas pagas à operadora do sistema. As áreas mais isoladas utilizariam geração distribuída com base em tecnologia solar, eólica, Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) e gerador movido a diesel (FUGIMOTO, 2005).

Para eletrificar essas regiões, o governo outorgava a concessão à empresa interessada que apresentasse o menor custo. A concessionária deveria atender a todos os solicitantes na área exclusiva e subsidiar totalmente os custos iniciais da instalação de equipamentos de geração. Esse subsídio seria provido pelas receitas futuras dos consumidores, recursos da província e fundo nacional, financiados, em alguns casos, por capital estrangeiro e por organizações multinacionais. Aos usuários caberia uma contrapartida de pelo menos 10% dos custos, além da responsabilidade pelos equipamentos instalados em suas residências. Havia o pressuposto de que essa contribuição proviria da eliminação de gastos com outras formas de energia, como querosene, velas, lanternas, pilhas, que seriam substituídos pela eletricidade. (FUGIMOTO, 2005).

O governo ficaria responsável pelo subsídio, pagando à concessionária a diferença entre o custo real do fornecimento de energia elétrica e a capacidade de pagamento do consumidor (GOUVELLO; MAIGNE, 2003 apud FUGIMOTO, 2005). De acordo com dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Argentina atingiria em 2007 uma cobertura elétrica (urbana e rural) da ordem de 95%<sup>11</sup>.

Dentre os países latino-americanos, o Chile registrou um dos maiores avanços dos últimos anos em termos de eletrificação rural. De acordo com Fugimoto (2005), em 1994, mais da metade da população rural do Chile não tinha acesso à energia elétrica. A solução encontrada foi a criação de um plano de eletrificação rural que tinha como meta atender a 75% da população rural até o ano 2000, assim como alcançar a universalização do serviço até 2004.

---

<sup>11</sup> Informações divulgadas no IV Encontro Presidencial / Agenda Social da Democracia, em São Paulo, 6 e 7 de março de 2009. Apresentação de Arnaldo Vieira de Carvalho, especialista do BID. Tema: Acesso a Serviços de Eletricidade e Pobreza na América Latina e Caribe.

O plano concedia subsídio durante 10 anos para aquele operador local que ofertasse o menor custo para prover o serviço de energia elétrica. Mesmo a outorga sendo adquirida em regime de competição, o vencedor não teria direito à exclusividade do fornecimento. O plano requeria o compromisso de realização de determinado número de novas ligações, sendo que apenas os melhores projetos recebiam os recursos. A avaliação dos projetos consistia na análise da relação custo/benefício, no compromisso de investimentos do operador e no impacto social. O plano utilizava doações de organismos internacionais, especialmente para aqueles projetos que envolviam tecnologia experimental, geração individual e fontes alternativas (FUGIMOTO, 2005).

Ainda de acordo com o BID, em 2006 o Chile registrava índice superior a 90% de cobertura dos serviços de eletricidade na zona rural. Em 2007, o índice chegou próximo dos 100%.

Segundo o especialista do BID em energia renovável Arnaldo Vieira de Carvalho<sup>12</sup>, no que tange a eletrificação, não há uma solução única aplicável a todos os países, sendo preciso reconhecer as distintas particularidades locais. Entretanto, alguns aspectos sobre as experiências de outros países podem ser aproveitados.

O especialista reconhece que vários países não priorizam o acesso da população rural a esse serviço. Entende que, devido a sua característica favorável ao desenvolvimento, a eletrificação rural deveria merecer lugar de destaque na agenda política dos governos.

Como em alguns países não há uma autoridade nacional ou regional responsável por energia elétrica rural, o que torna difícil formular políticas de desenvolvimento e de financiamento, faz-se necessário reforçar a atual estrutura institucional voltada para o setor. Mesmo em nações onde existe tal arcabouço institucional, os órgãos responsáveis raramente contam com o peso político necessário, ou com os recursos humanos e financeiros requeridos para a formulação e implementação das políticas setoriais. Assim, o fortalecimento desses organismos parece ser requisito indispensável para qualquer progresso no desenvolvimento do setor e para aumentar a cobertura do serviço elétrico rural.

O representante do BID defende ainda o fortalecimento dos quadros administrativos, técnicos e profissionais dos provedores de serviço elétrico com sistemas isolados de energia renovável, como alternativa para melhorar a sua sustentabilidade. Nessa mesma linha, deveriam ser implementados mecanismos como capacitação, treinamento no

---

<sup>12</sup> Idem.

trabalho, assessorias especializadas, contratos de gestão e intercâmbio de experiências com distribuidores/provedores bem-sucedidos, para superação das deficiências observadas. Destaca ainda que, para operação dos sistemas isolados de energia renovável, a microempresa parece ser o modelo preferido, sendo que no caso dos sistemas situados em localidades muito pequenas, a própria comunidade poderia ser formalmente organizada para desempenhar essa atividade.

Com respeito ao financiamento dos programas de eletrificação, assinala que para se alcançar uma cobertura elétrica universal na América Latina e Caribe (isto é, prover 100% de acesso à eletricidade), seria necessário investir entre US\$ 15 bilhões e US\$ 20 bilhões, montante quase equivalente ao total de empréstimos e garantias aprovados pelo BID para todo o setor energético ao longo de seus 50 anos de atuação. Em razão disso, conclui afirmando que julga essencial a participação do setor privado na alocação dos recursos necessários, haja vista a boa perspectiva de retorno de parte do investimento em sistemas de eletrificação rural.

No Brasil, o desenvolvimento do serviço público de energia elétrica no meio rural já assinala quase nove décadas de história, o que torna a experiência da eletrificação rural no país uma importante referência, sendo oportuno aqui destacar alguns de seus marcos.

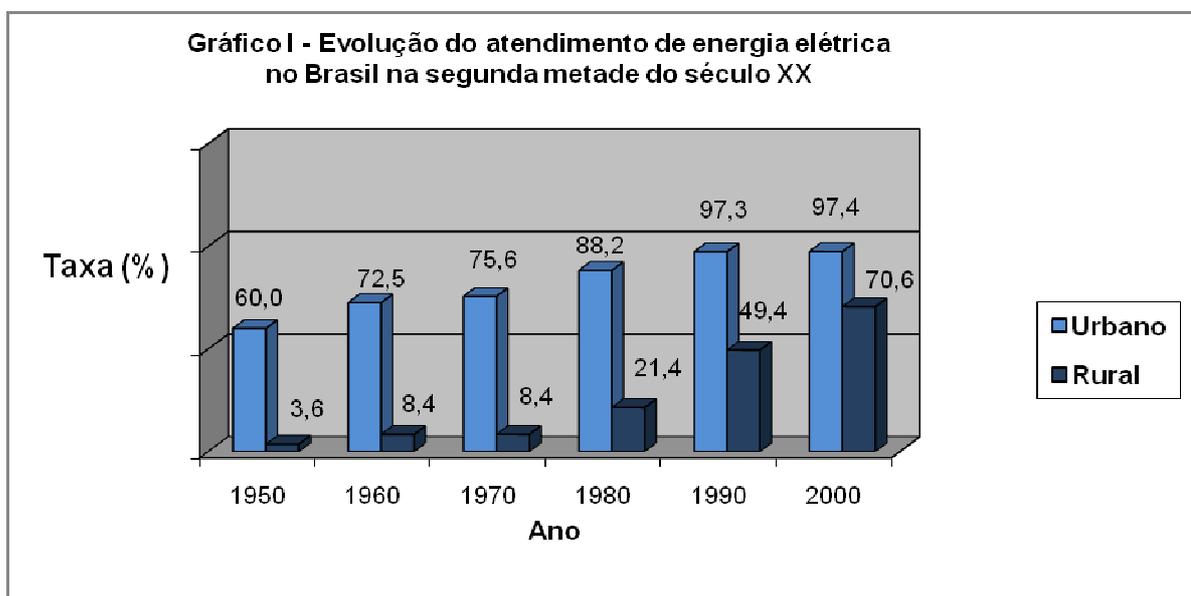
Parece não ser tarefa das mais fáceis precisar quando exatamente o Governo Federal passou a empreender os esforços decisivos para atender à população com energia elétrica. Não pela falta de registros históricos sobre a eletricidade no país, como a princípio poder-se-ia supor. Ao contrário, a literatura sobre o tema é bastante extensa, diversificada e rica. Ocorre, todavia, que durante várias décadas foram tantas as políticas, planos e programas voltados para o suprimento da demanda de eletricidade no país, quer no meio urbano, quer no meio rural, que resulta em certa dificuldade de se determinar um marco específico. Por esse motivo, não há por que se falar em um marco único, como se verá adiante.

O relato da experiência brasileira poderia compreender aqui tanto o desenvolvimento da eletricidade nas áreas urbanas quanto aquele verificado na zona rural. Ocorre que a eletrificação urbana no país se deu quase como uma resposta natural ao processo de urbanização ocorrido a partir das décadas de 1940 e 1950. Por essa razão, a atenção maior da pesquisa volta-se para a eletrificação no meio rural, pois é ali que se vão enfrentar os maiores desafios para a expansão da oferta desse serviço.

Entre os diferentes autores que realizaram pesquisas sobre o desenvolvimento dos serviços públicos de eletricidade no Brasil, destacam-se Carmo (2005), Fontoura (2002),

Fugimoto (2005), Oliveira (2001), Pazzini et al (2002), Pertusier (2001), Rosa (2007), Silva (2006) e Trigos (2004). Na discussão do tema abordado neste tópico, são utilizadas com mais frequência as contribuições de Carmo (2005), Fugimoto (2005) e Oliveira (2001), devido à maior afinidade de suas pesquisas com o objeto deste estudo.

Devido a características como baixa densidade populacional e grandes distâncias relativas, a zona rural sempre apresentou taxas de atendimento<sup>13</sup> de energia elétrica muito inferiores às das áreas urbanas. O Gráfico I ilustra bem essa desigualdade.



Fonte: IBGE, 2002.<sup>14</sup>

Analisando-se o Gráfico I, é fácil observar que além da significativa diferença entre as taxas de atendimento de energia elétrica nos meios urbano e rural, verificam-se também ritmos distintos de evolução no período retratado, na comparação entre os dois contextos. Com efeito, enquanto na zona urbana o crescimento década após década segue um padrão razoavelmente uniforme, na zona rural registra grandes saltos, principalmente a partir da década de 1970. O gráfico possibilita identificar quando ocorreram as maiores concentrações de esforços para a eletrificação rural no Brasil.

<sup>13</sup> Taxa de atendimento: razão entre o número de domicílios de uma localidade ou região contemplados com energia elétrica e o respectivo total de domicílios.

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.ANEEL.gov.br/aplicacoes/Atlas/aspectos\\_socioeconomicos/11\\_2\\_1.htm](http://www.ANEEL.gov.br/aplicacoes/Atlas/aspectos_socioeconomicos/11_2_1.htm)>. Acesso em: 14/01/2010.

De acordo com Oliveira (2001), a disparidade entre os índices de eletrificação das zonas urbana e rural no país tornou-se gritante devido ao tipo de política de desenvolvimento adotada pelo Estado brasileiro, caracterizada pela centralização das ações no setor urbano-industrial. Esses índices de eletrificação seriam ainda bastante diferenciados na comparação entre as cinco regiões geopolíticas do país, apresentando maior disparidade nas duas regiões mais pobres (Norte e Nordeste).

A pesquisa da autora contemplou o processo de eletrificação rural no contexto econômico-institucional do setor elétrico brasileiro na década de 1990, trazendo uma visão detalhada da forma como esse serviço público se desenvolveu ao longo dos anos.

Oliveira (2001) assinala que já por ocasião do surgimento da oferta de energia elétrica no país (década de 1920), não tardaram a aparecer os primeiros problemas relacionados com os custos de atendimento a pedidos de ligação no meio rural. Em um caso ilustrativo ocorrido em Batatais, no interior paulista, após a Grande Depressão, de 1929, consumidores residentes na zona rural tentaram, em vão, garantir que a empresa distribuidora fornecesse o serviço mediante tarifas mais acessíveis. Esta, por sua vez, alegava a necessidade de elevação das tarifas como forma de garantir o atendimento. Foram, então, impetradas ações judiciais questionando os valores cobrados pela energia, todas com julgamento favorável ao distribuidor. À época, a Justiça alegou que o cálculo da tarifa de energia elétrica levava em conta os custos de produção, transporte e distribuição, assim como a margem de lucro. Arguiu ainda os elevados investimentos com a construção de extensas linhas de transmissão, com alto índice de perda de energia e despesas extras com sua manutenção. Por último, justificou que a sentença favorável à empresa distribuidora se devia também à reduzida demanda das pequenas propriedades, resultando em baixo retorno do investimento feito pelas empresas fornecedoras de energia elétrica.

A autora conclui haver ficado evidente, desde o início, o reduzido interesse das concessionárias em atender às propriedades rurais. Os investidores privados preferiam concentrar suas atividades em empreendimentos com garantia de alto retorno econômico, ficando o atendimento restrito aos grandes centros urbanos (OLIVEIRA, 2001).

A partir desse exemplo, é fácil perceber a clara manifestação da dependência da expansão dos serviços de energia elétrica no país em relação às forças de mercado, caracterizando e aumentando a diferença de atendimento entre zonas urbana e rural.

Consoante relata Oliveira (2001), a alternativa para viabilizar a eletrificação do campo, surgida quase duas décadas após a citada experiência pioneira<sup>15</sup>, foram as cooperativas de eletrificação rural, organizadas por pequenos núcleos populacionais, com o apoio financeiro dos governos federal, estaduais e municipais. Apesar de disseminadas em todo o país, foi principalmente na Região Sul que as cooperativas se desenvolveram de forma mais acelerada.

O surgimento das cooperativas no país na década de 1940 e a sua utilização como mecanismo de expansão dos serviços de eletricidade parecem ter se dado pelos mesmos motivos verificados nos EUA. Naquele país, as distribuidoras também não demonstravam interesse em explorar um mercado considerado pouco rentável (PELEGRINI, 2003 apud FUGIMOTO, 2005).

A primeira iniciativa direcionada para a eletrificação do meio rural coube ao senador Apolônio Sales, autor do Projeto de Lei nº 8, de 1948, propondo a criação do Serviço Federal de Eletrificação Rural (PERTUSIER et al, 1999).

Referindo-se a esse projeto de lei, Oliveira (2001) assinala que não houve qualquer resultado concreto após sua transformação em lei. Isso, provavelmente, porque naquela época as concessionárias de distribuição, mais preocupadas em garantir lucros, priorizavam o atendimento aos grandes centros urbanos.

Segundo Pertusier et al (1999), somente na década de 1960, ao ser instituído o Estatuto da Terra (Lei nº4.504, de 30 de novembro de 1964), a eletrificação rural passou a ser incentivada, por meio de cooperativas e da participação das concessionárias de energia elétrica. O Estatuto da Terra é considerado um marco para o desenvolvimento da eletrificação rural no país. Seu artigo 90 preconiza que “os projetos de eletrificação rural feitos pelas cooperativas rurais terão prioridade nos financiamentos”.

De acordo com Oliveira (2001), além da possibilidade de receber auxílio financeiro dos governos, outros mecanismos de incentivo às cooperativas foram instituídos pela Lei nº 4.504, destacando-se a isenção do empréstimo compulsório a que estavam sujeitos os demais consumidores; e a prioridade de financiamento, o que resultaria em expressivo aumento no número de cooperativas de eletrificação rural no país.

---

<sup>15</sup> De acordo com o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE (1985 apud FUGIMOTO, 2005), o primeiro registro de utilização de energia rural remonta a 1923, quando João Nogueira de Carvalho instalou eletricidade em sua propriedade em Batatais (SP).

Nos anos 1970, novo impulso foi dado à eletrificação rural no país. Por meio do Decreto nº 67.052, de 13 de agosto de 1970, foi criado o Grupo Executivo de Eletrificação Rural (GEER), subordinado ao Ministério da Agricultura, e instituído o Fundo de Eletrificação Rural (FUER). Entre os recursos destinados à atividade de eletrificação rural, incluíam-se aqueles oriundos de empréstimos internacionais, contraídos junto ao BID. O contrato GEER/BID previa empréstimos às concessionárias e cooperativas de eletrificação rural PERTUSIER et al (1999). Ao FUER competiam a gestão e a movimentação dos recursos destinados às cooperativas, incluindo aqueles oriundos do BID.

O Decreto nº67.052 resultou ainda na criação do I Programa Nacional de Eletrificação Rural de Cooperativas (I PNER), que incentivou o surgimento da maioria das cooperativas atuais. No período de 1970 a 1976 o PNER atendeu a 28.056 propriedades rurais, em nove Estados, o que possibilitou a implantação de 16.446 km de redes de distribuição rural (DNAEE, 1985 apud FUGIMOTO, 2005).

Dos 61,6 milhões de dólares investidos no I PNER, 47,4% provieram do BID, enquanto 18,1% foram desembolsados pelos usuários e os 34,5% restantes foram repassados pelo Ministério da Agricultura. O I PNER priorizou o atendimento às regiões de maior densidade populacional, como forma de demonstrar a capacidade de redução de custos. O atendimento nos Estados beneficiados pelo programa se deu por meio de 94 cooperativas. O surgimento das cooperativas ocorreu principalmente em função do I PNER. Na Região Nordeste, no entanto, a criação das cooperativas de eletrificação rural deu-se diferentemente daquela ocorrida no Sul. Enquanto na Região Sul o cooperativismo teve origem na organização dos próprios produtores rurais, no Nordeste decorreu mais da necessidade de atendimento a pré-requisitos impostos para obtenção de recursos, dado que os empréstimos do GEER só poderiam ser liberados, direta ou indiretamente, via cooperativa. As cooperativas, nesse caso, funcionavam mais como subsidiárias das próprias concessionárias de distribuição, interessadas em obter recursos públicos para expandir seus mercados consumidores. Os contratos de empréstimo celebrados pelas concessionárias por meio do GEER corresponderam a 90% do total. Isso comprova que a constituição de cooperativas em função desse programa na realidade não passava de mero artifício para a canalização de recursos para as concessionárias (OLIVEIRA, 2001).

Observa-se aqui um aspecto importante: a exigência de contrapartida financeira dos usuários, prevista no I PNER. A responsabilidade pela eletrificação rural estava, portanto, dividida entre o governo, os agentes financeiros e os usuários. Embora seja inegável a

importância do programa, a experiência iria demonstrar mais tarde, após o lançamento de outros programas de eletrificação, que a participação financeira compulsória dos consumidores da zona rural viria a se transformar em grande obstáculo, impedindo que a energia elétrica alcançasse um universo bem mais amplo.

Responsabilidade, nesse contexto, significa estabelecer o quanto compete a cada participante para cobertura dos custos das obras de extensão da rede de distribuição de energia elétrica. Essa responsabilidade pode ser exigida tanto da parte do próprio solicitante, como da distribuidora, ou ainda do Poder Público, ou dos três. Quando a responsabilidade se dá no âmbito da distribuidora ou do Poder Público, o que acontece na realidade é que os custos recairão, respectivamente, sobre os consumidores da área de concessão da distribuidora ou os contribuintes de todo o país (FUGIMOTO, 2005).

De acordo com o autor, nos primórdios da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica, a responsabilidade das distribuidoras era estabelecida em articulação com o Poder Público, limitando-se quase que somente aos núcleos urbanos. O atendimento aos consumidores da zona rural era restrito a um patamar estabelecido como limite mínimo de investimento obrigatório da concessionária.

Sendo o valor das obras superior a esse limite, caberia ao solicitante arcar com a diferença, denominada participação financeira do consumidor.

O estabelecimento de um limite mínimo de investimento obrigatório pelas concessionárias tinha por objetivo garantir a expansão das redes e demais instalações sem impacto tarifário excessivo para os consumidores. Esse limite foi gradativamente reduzido, com o concomitante aumento da participação financeira do consumidor.

Fugimoto (2005) traça um histórico que possibilita acompanhar a evolução do limite de investimento das distribuidoras e de seu complemento, ou seja, a participação financeira do consumidor.

Outro marco na história da eletrificação rural no país é também citado por Oliveira (2001). Em fevereiro de 1976 foi criado o Departamento de Eletrificação Rural (DEER), vinculado à ELETROBRAS, cujo programa, com horizonte até 1980, foi implementado por meio das concessionárias de energia elétrica. Os recursos do programa, cerca de US\$ 300 milhões, foram investidos no atendimento de 116 mil propriedades rurais, em 16 Estados, um Território e o Distrito Federal. Metade dos recursos provinha da própria ELETROBRAS, cabendo o restante às concessionárias e aos usuários.

Em 1978 foi lançado o II Programa Nacional de Eletrificação Rural de Cooperativas (II PNER) cuja implementação se deu no período de 1979 a 1982, resultando na eletrificação de 59.667 propriedades, mediante construção de 31.428 km de rede de distribuição rural, envolvendo investimentos da ordem de US\$ 113 milhões. O programa foi implementado em 18 Estados e no Distrito Federal, com 32% dos recursos repassados pelo BID e 68% oriundos do Ministério da Agricultura, governos estaduais e cooperados (FUGIMOTO, 2005).

Entre 1984 a 1988 foram eletrificadas cerca de 225 mil propriedades no Paraná e em Minas Gerais, graças a um financiamento obtido pela ELETROBRAS junto ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - Bird em dezembro de 1983. Os investimentos alcançaram o montante de US\$ 704 milhões, sendo US\$ 223 milhões provenientes daquele organismo.

Um novo Plano Nacional de Eletrificação Rural (III PNER) chegou a ser previsto em meados da década de 1980, tendo por objetivo a eletrificação de outras 34.500 propriedades, mediante construção de 25.000 km de linhas, abrangendo 14 Estados e o Distrito Federal. O repasse dos recursos externos, da ordem de US\$ 138 milhões, no entanto, não chegou a se concretizar, com conseqüente comprometimento do sucesso do programa, cujo atendimento reduziu-se a apenas 4.402 propriedades rurais (FUGIMOTO, 2005).

A partir do final da década de 1980, a escassez de recursos para investimentos no país acarretaria inevitável desaceleração do ritmo de crescimento da eletrificação rural. Praticamente uma década se passou sem que fossem implementadas políticas públicas voltadas para programas de eletrificação em âmbito nacional (OLIVEIRA, 2001).

No final de 1994 o Governo Federal lançou o Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios (Prodeem). Uma iniciativa do Departamento Nacional de Desenvolvimento Energético (DNDE) do MME, o Prodeem objetivava prover energia elétrica a comunidades isoladas, mediante utilização de fontes renováveis locais. Por se situarem distantes das redes convencionais de energia elétrica, essas comunidades deveriam ser atendidas por meio de sistemas que incluíam a utilização de fontes alternativas, como painéis fotovoltaicos, aerogeradores e cataventos, pequenas centrais hidrelétricas, combustíveis derivados de biomassa (álcool, óleos vegetais, resíduos florestais e agrícolas) e biodigestores.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ver Informe Prodeem, editado pelo Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel). Disponível em:

O Prodeem foi dividido em etapas, sendo que as fases I a IV foram desenvolvidas entre 1996 e 2002. Nesse período foram instalados aproximadamente 6.000 sistemas. Iniciada em 2002, a fase V atendeu a 3.000 sistemas. O programa investiu 37 milhões de dólares.

O desenvolvimento do Prodeem apresentou, no entanto, alguns problemas, detectados por auditoria operacional do Tribunal de Contas da União - TCU. Do Acórdão nº0598/2003 do TCU, destacam-se as seguintes recomendações e determinações<sup>17</sup>:

- rever o modelo do programa, melhorar a consecução dos objetivos;
- incorporar novas práticas e aumentar a participação da comunidade;
- promover a descentralização na execução de programas, firmando parcerias com instituições de reconhecida competência na área;
- promover treinamento e capacitação das equipes técnicas e comunidade, para operação, manutenção, assistência técnica e sustentabilidade dos sistemas; e
- instituir indicadores de desempenho e criar grupo de contato de auditoria.

Acerca dos problemas constatados pelo TCU durante a implementação do Prodeem, Fugimoto (2005) assinala que dos 1.029 sistemas energéticos inspecionados, somente 23,4% encontravam-se instalados e funcionando adequadamente, enquanto 45,7% foram dados como inexistentes.

No ano 2000 foi lançado o programa de eletrificação rural denominado Luz no Campo. Os recursos desse programa, cerca de 1,8 bilhão de reais, foram quase integralmente financiados pelos consumidores, por meio de encargo embutido nas tarifas de energia elétrica, conhecido por Reserva Global de Reversão (RGR)<sup>18</sup>.

Enquanto a maior proporção dos investimentos provinha dessa fonte, outra parcela era financiada pelos moradores rurais, procurando-se compatibilizar os orçamentos às respectivas rendas e necessidades individuais. Destaca-se aqui novamente a exigência de participação financeira dos consumidores beneficiários.

---

<[http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/informe\\_prodeem.pdf](http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/informe_prodeem.pdf)>. Acesso em: 1 fev. 2010.

<sup>17</sup>Ver Acórdão nº 598/2003. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0598-19/03-P\)\[numd\]\[B001,B002,B012\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0598-19/03-P)[numd][B001,B002,B012])>. Acesso em: 14 jun. 2010.

<sup>18</sup> Criada pela Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, destinava-se a prover recursos para reversão, encampação, expansão e melhoria dos serviços públicos de energia elétrica, conforme art. 4º, com redação dada pela Lei nº 8.631, de 20 de março de 1993 (CARMO, 2005).

Sobre esse aspecto, assinala Viana (2008, p. 14):

Apesar da intensa publicidade feita pelos criadores e gestores do programa, o Luz no Campo não representou uma quebra de paradigma, pois apenas financiou parte da responsabilidade da distribuidora. Entretanto, com base na legislação referente à participação financeira, houve o repasse de parte dos custos ao consumidor. Dessa forma, grande parte dos que poderiam ser beneficiados pelo programa acabou ficando de fora por não ter condições de arcar com os custos do empréstimo.

O Programa Luz no Campo tinha como meta inicial atender a um milhão de domicílios rurais no horizonte de três anos (2000–2003). Essa meta consistia em elevar o índice de eletrificação rural do Brasil, de 33% para 55% e atingir 100% em nove Estados (FUGIMOTO, 2005).

Dados do Luz no Campo obtidos em janeiro de 2004 indicam que o programa realizou 634.594 ligações. Esse número corresponde a um universo de 3.711 municípios em todo o país. Somente na Região Sudeste 165.120 propriedades foram ligadas à rede elétrica. Devido a suas significativas dimensões (investimentos e número de ligações), o Luz no Campo foi considerado na época o maior programa já implementado no país e um dos maiores da história da eletrificação rural mundial (CARMO, 2005).

Segundo Fugimoto (2005), apesar de o Luz no Campo não haver cumprido a meta inicial, seu resultado foi significativo, caracterizando-o como o maior programa de eletrificação rural executado no país até então.

Na opinião de Viana (2008), o programa contribuiu significativamente para melhorar a situação no campo, até então caracterizada pela falta de acesso ao serviço de energia elétrica. Contudo, fatores como a falta de gestor e de instrumento legal que estabelecesse responsabilidades sobre metas de eletrificação e a escassez de recursos para a expansão da distribuição tornaram impraticável a plena universalização dos serviços de energia.

O auge da eletrificação no país se deu em 2002 e 2003. Em 2002 o Governo Federal sancionou a Lei nº 10.438, retomando com grande ênfase a ideia da universalização dos serviços públicos de energia elétrica. Em 2003, criou o Programa Luz para Todos que viria a se tornar o maior programa de eletrificação rural já implementado no país .

Fugimoto (2005) entende que a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, constitui o marco legal do processo de universalização dos serviços públicos de energia no país. Embora

essa lei possa ser assim considerada, seu objetivo primeiro parece ter sido, não a universalização, mas a regulamentação da Medida Provisória 14/2001, que dispunha sobre a expansão da oferta de energia emergencial. Dentre as medidas disciplinadas na referida MP, destaca-se a criação da Recomposição Tarifária Extraordinária (RTE), que consistia em aumentos extras nas tarifas de energia dos consumidores, com o objetivo de solucionar problemas de desequilíbrio econômico-financeiro de concessionárias e geradoras, surgidos em consequência da implementação do Programa Emergencial de Redução de Consumo de Energia Elétrica (Percee), lançado em 2001. O Percee ficou popularmente conhecido pela denominação Racionamento de Energia, devido ao contingenciamento imposto a partir de junho de 2001, indo até fevereiro de 2002.

A inclusão de temas como a universalização, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e os novos critérios de enquadramento de consumidores da subclasse residencial baixa renda na Lei nº 10.438/2002, deu-se, de certa forma, na esteira de outros assuntos ligados ao setor elétrico, que naquela ocasião vinham sendo tratados em caráter de urgência. Na realidade, a universalização, juntamente com os outros dois assuntos citados, fazia parte do Projeto de Lei nº 2.905, que já tramitava no Congresso Nacional (FUGIMOTO, 2005).

Acerca do racionamento posto em prática em 2001, vale observar que o risco de déficit de energia para aquele período já havia sido corretamente diagnosticado em 1996.<sup>19</sup> De acordo com Bandeira (2003), os estudos destinados a subsidiar o governo na reestruturação do setor elétrico, em 1996, apontavam que a raiz do problema na oferta de energia não estava apenas na falta de investimento no setor, compreendendo também a queda dos valores reais das tarifas; o vácuo legal causado pela demora na regulamentação do art. 175 da Constituição Federal; a indefinição quanto às responsabilidades pela geração adequada (se geradoras ou distribuidoras); a insuficiência da regulamentação para atrair novos agentes no setor; as dificuldades para obtenção de licenciamento ambiental; e as incertezas quanto ao próprio modelo de reestruturação a ser adotado para o setor.

No Ceará, a experiência mais recente da eletrificação rural registra que, na tentativa de minorar os problemas do setor rural e promover estratégias visando o desenvolvimento, em 1995 o Governo do Estado utilizou a experiência positiva do Programa de Apoio aos Pequenos Produtores (PAPP), que tinha como objetivo geral erradicar a pobreza

---

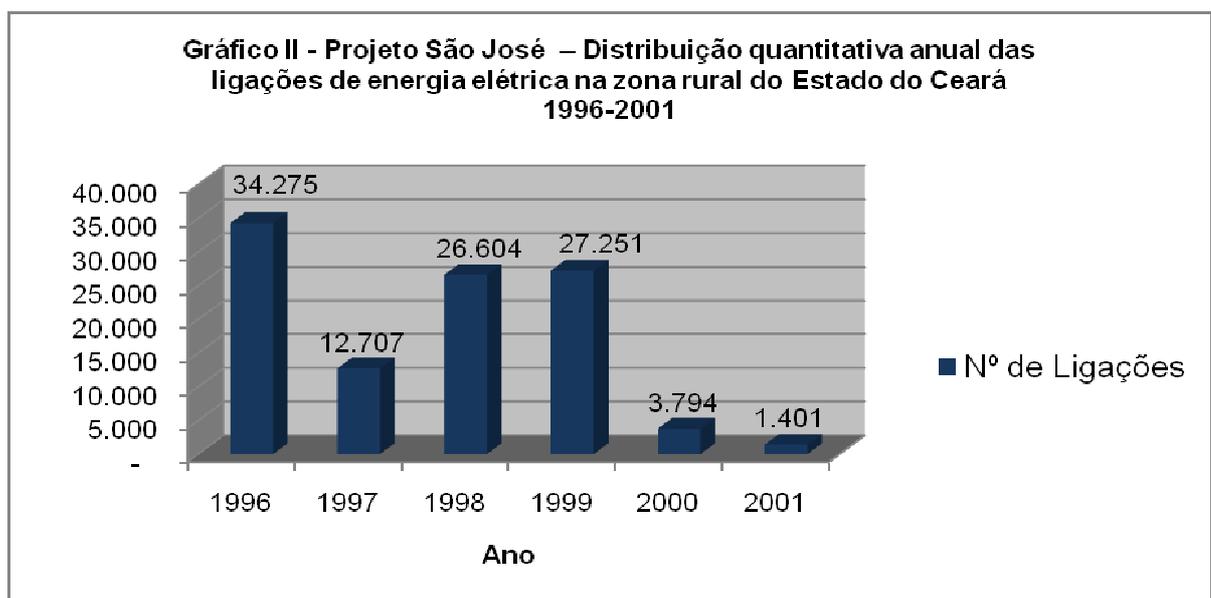
<sup>19</sup> Ver BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Reestruturação do Setor Elétrico Nacional – RESEB, Estágio I – Plano de Emergência. Brasília, Outubro de 1996.

absoluta no campo, lançando o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) no Ceará, ou Projeto São José I (PSJ-1), como ficou popularmente conhecido (KHAN et al, 2007).

O Projeto São José tinha por objetivo apoiar o pequeno produtor rural por meio do repasse de recursos não reembolsáveis e contrapartida dos beneficiários, contribuindo para a geração de emprego e renda para a população carente do Interior. Sua atuação concentrou-se, principalmente, em investimentos em subprojetos de mecanização agrícola, eletrificação rural e abastecimento de água. Financiavam-se subprojetos selecionados e solicitados pelos produtores, por meio de associações comunitárias legalmente constituídas.

Em fevereiro de 2002, foi firmado um novo contrato de empréstimo entre o Governo do Estado e o Bird, dando início ao Projeto São José II (PSJ-II). Com objetivos semelhantes aos do Projeto São José I, o PSJ-II, por meio de financiamentos não reembolsáveis, atendia a pequenos investimentos e empreendimentos de infraestrutura, produtivos e sociais, denominados Projetos Comunitários, igualmente selecionados e solicitados pelas comunidades carentes por intermédio de suas organizações comunitárias locais, denominadas Entidades Representativas (KHAN et al, 2007).

Segundo Muniz e Quixadá (2002), até 2001 o PSJ-I havia realizado 106.032 ligações, elevando a taxa de atendimento de energia elétrica na zona rural do Estado do Ceará de 30%, em 1996, para 60%, em 2000. O Gráfico II apresenta a distribuição quantitativa anual das ligações realizadas pelo Projeto São José no período de 1996 a 2001.



Fonte: Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra), 2002.

Conforme já citado, em 2 de dezembro de 1999, o Governo Federal, através do MME e com o apoio financeiro e técnico da ELETROBRAS, lançou o Programa Luz no Campo. Seu principal objetivo consistia em, no prazo de três anos, levar energia elétrica a um milhão de propriedades e domicílios rurais, beneficiando cinco milhões de habitantes em todo o país. Além do incremento da eletrificação rural, o Luz no Campo se propunha estimular as atividades rurais, integrando programas e ações voltados para o desenvolvimento rural em suas respectivas áreas de atuação.

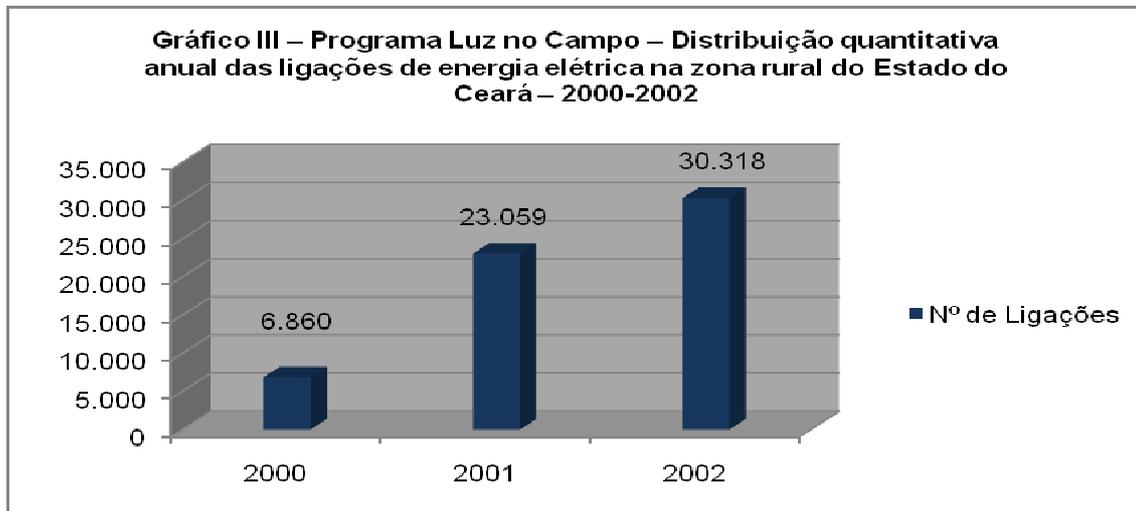
De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios –(PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1986 apenas 16% dos domicílios rurais do Estado do Ceará eram beneficiados com energia elétrica. Idêntica pesquisa feita em 2001 revelou significativo crescimento dessa proporção, aumentando para 72%. Considerando-se, no entanto, as obras de energia executadas em 2002, a taxa de atendimento com energia elétrica nos domicílios rurais do Ceará em setembro daquele ano alcançava 81%. Registrou-se, portanto, significativo avanço no período 1986-2002 (MUNIZ; QUIXADÁ, 2002).

Ainda de acordo com Muniz e Quixadá (2002), o Programa Luz no Campo foi estabelecido no Ceará em 1º de junho de 2000, por meio de um convênio firmado entre o Governo do Estado, representado pela Secretaria da Infraestrutura (Seinfra), e a Companhia Energética do Ceará (COELCE), com o objetivo de, em sua primeira etapa, efetuar 85 mil ligações de energia elétrica em domicílios rurais, no período 2000-2002. Conforme pactuado, o Governo do Estado participaria com 50% dos recursos, a COELCE entraria com 34%, e os beneficiários patrocinariam os 16% restantes. A participação dos beneficiários dar-se-ia na forma de mão de obra, incluindo o desmatamento para acesso e escavação do solo para fixação de postes e torres. Foi previsto um custo inicial de R\$ 1.000,00 por ligação. Na época da assinatura do convênio, o Estado registrava uma taxa de atendimento com energia elétrica nos domicílios rurais correspondente a 60%.

No período de junho de 2000 a outubro de 2002 haviam sido executadas 60.237 ligações (ver Gráfico III), chegando a 64.690 em dezembro do mesmo ano. Para as etapas seguintes foram previstos mais dois contratos de financiamento, para atendimento a 75 mil famílias, totalizando, assim, 160 mil ligações até dezembro de 2004.

Estimava-se, então, que após cumpridas as metas do programa, a taxa de atendimento com energia elétrica nos domicílios rurais cearenses ficaria acima de 95%. Para

os domicílios mais isolados e distantes das redes de distribuição convencionais, cuja eletrificação exigiria investimento considerado muito elevado, havia a previsão de atendimento, em uma segunda etapa, por meio de fontes de energia alternativas.

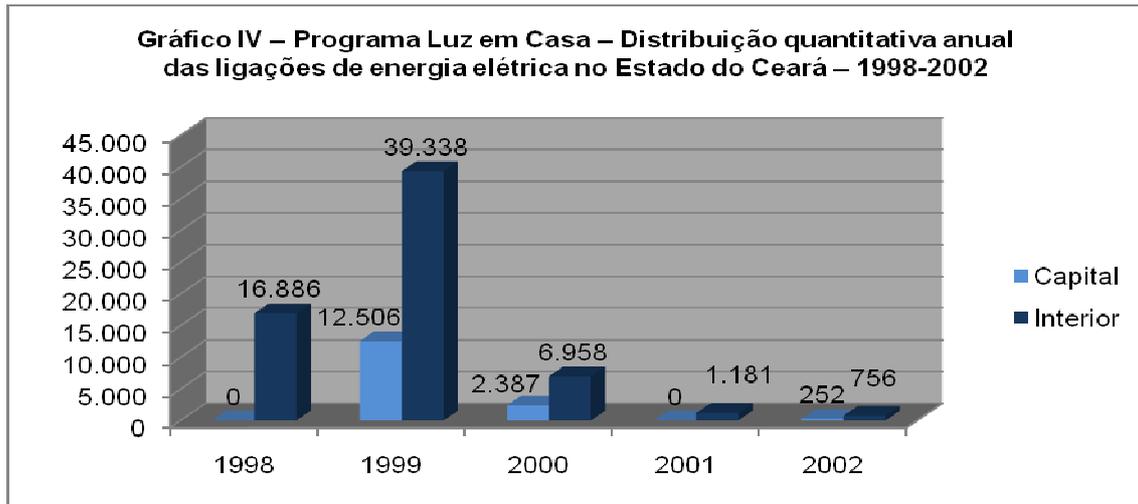


Fonte: Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra), 2002.

Ainda de acordo com Muniz e Quixadá (2002), no período de 1998 a 2002 foi também implementado no Estado do Ceará o programa denominado Luz em Casa. Diferentemente do que se propunham o PSJ e o Programa Luz no Campo, eminentemente voltados para a eletrificação rural, o Luz em Casa destinava-se a promover a universalização do atendimento com energia elétrica domiciliar na zona urbana, principalmente no Interior.

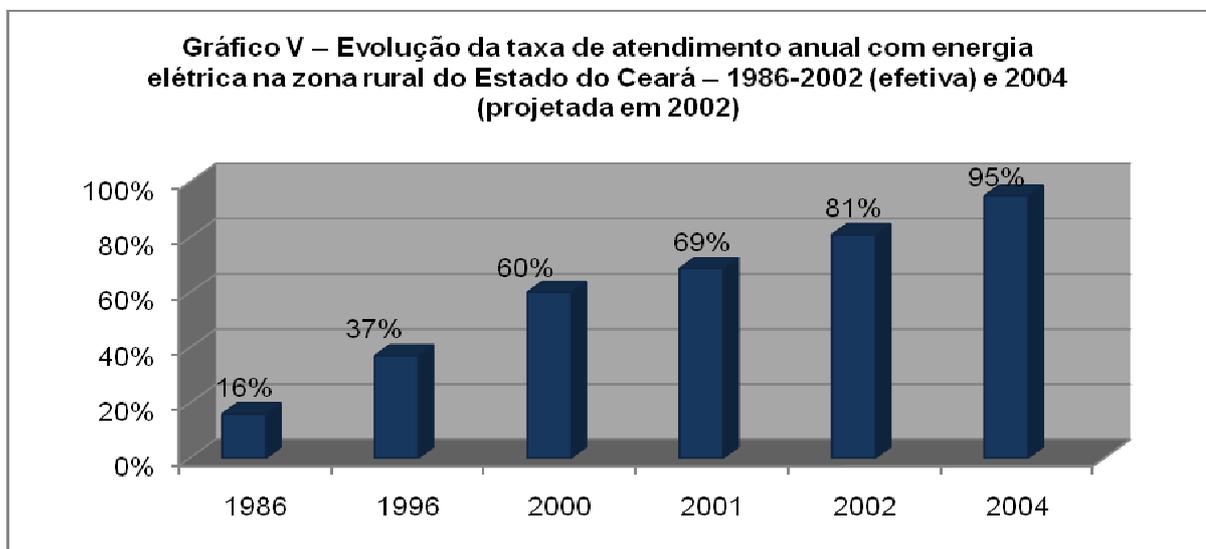
Segundo os autores, o Programa Luz em Casa nasceu da parceria entre o Governo do Estado, – por meio da Seinfra, a COELCE e os beneficiários, cuja contrapartida consistia em custear os recursos empregados nas instalações elétricas internas (ramal de entrada, quadro de medição, dois pontos de iluminação e duas tomadas), no valor de R\$ 108,00, reembolsável em 36 parcelas, incluídas nas faturas mensais de energia.

O Gráfico IV ilustra a evolução quantitativa anual das ligações efetuadas no período de 1998 a 2002.

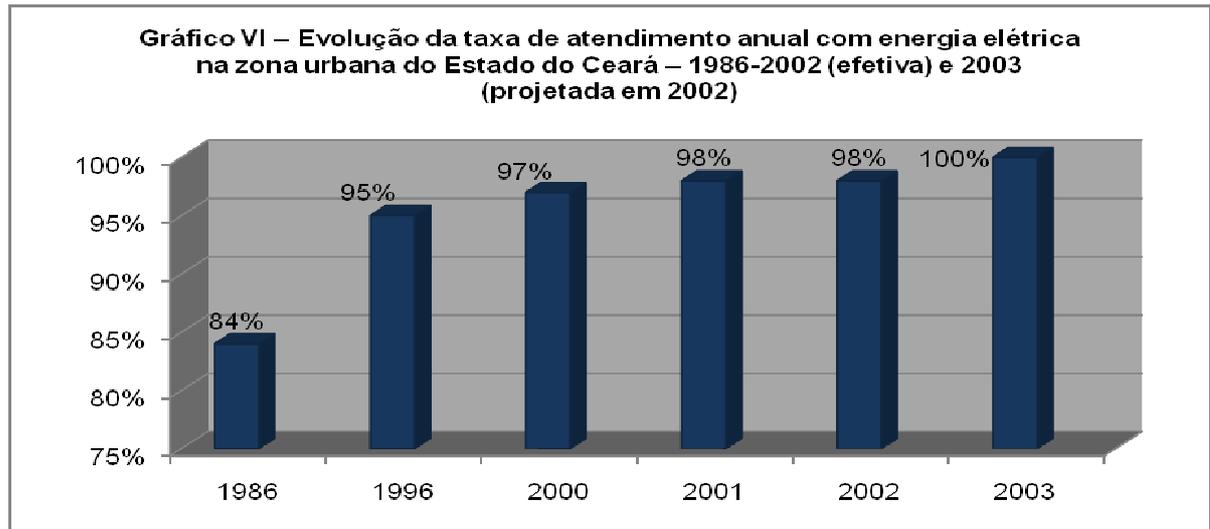


Fonte: Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra), 2002.

Por último, os autores apresentam a evolução da taxa de atendimento nas zonas rural e urbana do Estado do Ceará até 2002, assim como as projeções para 2004 (zona rural) e 2003 (zona urbana), conforme ilustrado nos Gráficos V e VI, respectivamente.



Fonte: – Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra), 2002.



Fonte: Secretaria da Infraestrutura do Estado do Ceará (Seinfra), 2002.

Os diversos programas de eletrificação rural implementados no Estado do Ceará até 2003 beneficiaram um total de 257.700 domicílios, assim distribuídos: Programa Luz em Casa, 78.000 unidades; Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (Prourb), 8.000 unidades; Projeto São José, 107.000 unidades; e Programa Luz no Campo, 64.700 unidades.<sup>20</sup>

## **1.2 Políticas públicas de universalização de energia como estratégia de desenvolvimento rural**

Segundo Goldemberg (1998), a energia elétrica constitui ingrediente essencial para o desenvolvimento, o que, por sua vez, representa uma das aspirações fundamentais da população dos países da América Latina, da Ásia e da África. De acordo com o citado autor, o consumo *per capita* de energia pode ser usado como um indicador da importância dos problemas que afetam esses países, onde vivem 70% da população mundial.

<sup>20</sup> Conforme Ata de Reunião da Quadragesima Sexta Reunião Ordinária do Conselho de Consumidores da Coelce (Conerge), realizada em 14 de abril de 2004.

Nos países mais pobres a expectativa de vida é 30% menor e a mortalidade infantil supera os 60 por mil nascidos vivos, enquanto nos países industrializados esta não chega a 20 por mil. Nos países em desenvolvimento o analfabetismo supera a taxa de 20%, a média de filhos por família passa de dois e a população vem crescendo mais rapidamente; os países industrializados registram a média de dois filhos por família, justamente o necessário para manter o equilíbrio populacional.

O autor assinala ainda que na maioria dos países, onde o consumo anual *per capita* de energia comercial não atinge uma tonelada equivalente de petróleo (TEP<sup>21</sup>), as taxas de analfabetismo, mortalidade infantil e fertilidade total são mais elevadas, enquanto a expectativa de vida é bem mais baixa. Ultrapassar a barreira de uma TEP anual *per capita* parece ser, portanto, essencial para o desenvolvimento. À medida que o consumo anual *per capita* de energia comercial ultrapassa as duas TEPs, como nos países desenvolvidos, as condições sociais melhoram consideravelmente. Nos países da União Européia registra-se consumo médio anual *per capita* correspondente a 3,22 TEPs; a média mundial anual *per capita* chega a 1,66 TEP. Registrando 1,3 TEP anual por habitante, o Brasil estaria em posição razoável no cenário internacional.

Dados mais recentes mostram que, com a quinta maior população mundial, em 2007 o Brasil registrou o consumo energético anual *per capita* correspondente a 1,29 TEP, enquanto a média mundial alcança 1,7 TEP e a dos países ricos corresponde a 4,7 TEPs<sup>22</sup>. Ainda se teria muito a ampliar na oferta de energia, especialmente diante da previsão oficial em 2010 de que a população brasileira poderá chegar a 2030 cerca de 40% maior do que aquela identificada pelo Censo de 2000. Seria preciso, portanto, gerar energia para esse crescimento de uso, além de procurar cobrir a defasagem de consumo médio que separa o Brasil do mundo desenvolvido. O consumo brasileiro anual *per capita* deverá subir para 2,33 TEPs em 2030<sup>23</sup>.

Um dos objetivos declarados pelo governo em relação ao Programa Luz para Todos consiste em utilizar a energia elétrica como vetor de desenvolvimento social e econômico das comunidades mais carentes do país.

---

<sup>21</sup> Uma tonelada equivalente de petróleo (TEP) é uma unidade de energia equivalente a 10 milhões de quilocalorias (kcal). Fonte: GOLDEMBERG, José e LUCON, Oswaldo. Revista Estudos Avançados 21 (59), 2007, p.7. Energia e meio ambiente no Brasil. S. Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/iea/revista/coletaneas/energia/index.html>.

<sup>22</sup> Planeta Sustentável. Disponível em:

<[http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/energia/conteudo\\_394752.shtml](http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/energia/conteudo_394752.shtml)>. Acesso em: 13 maio 2010.

<sup>23</sup> *Idem à referência da nota anterior.*

A informação oficial sobre o programa diz:

O mapa da exclusão elétrica no país revela que as famílias sem acesso à energia estão majoritariamente nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano e nas famílias de baixa renda. Cerca de 90% dessas famílias têm renda inferior a três salários-mínimos e 80% estão no meio rural. Por isso, o objetivo do governo é utilizar a energia como vetor de desenvolvimento social e econômico dessas comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e aumento da renda familiar. A chegada da energia elétrica facilitará a integração dos programas sociais do Governo Federal, além do acesso a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento.

(Disponível em:

<[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp)>. Acesso em: 2 jan. 2010).

Na declaração acima, o governo não deixa dúvida que sua intenção de promover a universalização no meio rural por meio do programa não se restringe à mera disponibilização desinteressada de energia elétrica à população. Pretende-se ir além, transformando-a em uma facilidade que não apenas propicie o simples conforto e lazer, mas também produza desenvolvimento social e econômico.

Mas o que seria, afinal, desenvolvimento? Seria possível encontrar um conceito adequado a esse termo? Essas são questões para as quais não há resposta pronta e acabada. Expressar a ideia de desenvolvimento não é tão simples quanto a princípio pode parecer.

Favareto (2007) admite que poucas ideias têm sido objeto de tamanhas controvérsias. Por essa razão, procurou-se reunir aqui o pensamento de alguns autores sobre o tema. Ao mesmo tempo a universalização do acesso e uso da energia elétrica se insere na discussão como ingrediente indispensável.

Segundo Sen (2000), duas atitudes gerais acerca do processo de desenvolvimento podem ser encontradas tanto na análise econômica profissional como em discussões e debates públicos. A primeira perspectiva tende a considerá-lo um processo duro, onde se deve evitar, por exemplo, a frouxidão financeira, a distensão política, os abundantes gastos sociais e a complacente ajuda aos pobres. A segunda perspectiva vê o desenvolvimento como um processo “amigável”, cuja apazibilidade pode ser exemplificada pelas trocas mutuamente benéficas, pela atuação de redes de segurança social, de liberdades políticas ou de desenvolvimento social ou pela combinação dessas atividades.

De outro lado, Sen (2000) admite a existência de visões mais restritas sobre desenvolvimento. Essas visões não estariam erradas em si; o problema se encontra nas limitações que introduzem ao conceito, quando identificam desenvolvimento apenas com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social.

O enfoque dado pelo autor para desenvolvimento é mais amplo e inclui o que denomina *liberdades humanas*, as quais dependem de outros determinantes além daqueles encontrados nas visões consideradas mais restritas. Nesse contexto, desenvolvimento representa a expansão das liberdades reais dos indivíduos.

Para que haja desenvolvimento, faz-se necessária a remoção das “principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18).

Diz o autor (SEN, 2000, p. 18):

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais.

A lista completa de liberdades instrumentais seria bastante extensa, razão pela qual aquele autor prefere enfatizar cinco delas, as quais tenderiam a contribuir para a capacidade geral das pessoas para viver mais livremente, a saber: *liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora*.

Com base na classificação de Sen, é possível concluir-se que os serviços públicos estariam enquadrados nas *oportunidades sociais*, já que estas são representadas por aquilo que é disposto pela sociedade em áreas como, por exemplo, educação e saúde. Na mesma esteira estariam vetores como saneamento básico, energia elétrica e comunicação. Todos igualmente constituiriam requisitos instrumentais para o desenvolvimento.

Em *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*, Favareto (2007) apresenta uma discussão abrangente sobre diversas teorias acerca do desenvolvimento.

Segundo o autor, na maioria das definições de desenvolvimento há um viés eminentemente normativo, isto é, vinculado a conceitos e ideais, como melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais. Observa, no entanto, que a análise da trajetória da ideia sobre desenvolvimento mostra que este pode ser compreendido como uma evolução de uma configuração histórica, em que às vezes se aproxima, e em outras se afasta do ideal normativo.

Com relação à escolha das teorias a serem utilizadas na análise do desenvolvimento, o autor propõe o seguinte raciocínio: se as bases científicas do desenvolvimento devem explicar os fenômenos referentes à evolução das sociedades humanas ao longo da história, a estrutura e as mudanças nessas sociedades, e as dimensões que essa evolução comporta, então o balanço das teorias disponíveis precisaria apoiar-se na capacidade destas de explicar esses caracteres fundamentais. Reconhece, todavia, o autor, que para cada uma das dimensões do desenvolvimento que destaca (econômica, questões sociais, ambiental), a especialização dos campos disciplinares criou corpos teóricos específicos, com pouco ou nenhum diálogo entre si (FAVARETO, 2007).

Entre os diversos autores citados por Favareto (2007) em sua pesquisa sobre o desenvolvimento, está Anderson (1991)<sup>24</sup>, que faz uma análise crítica dos modelos que têm sido desenvolvidos para explicar as grandes mudanças econômicas de longo prazo. O padrão moderno global de produção e distribuição teria suas origens na herança histórica dos componentes das sociedades e em suas diferenças físicas. O autor analisa e ilustra os fatores causais dessas mudanças e os vários modelos estabelecidos para explicá-las. Outro autor citado por Favareto (2007) é Douglass North<sup>25</sup>, cuja obra volta-se para a construção de ferramenta analítica capaz de teorizar a estrutura das economias e explicar tanto a estabilidade como a mudança nessas estruturas.

Destaca-se, no entanto, aqui, a análise de Favareto sobre o pensamento de Sen, cujas ideias acerca de desenvolvimento considera inovadoras e surgidas à luz da crítica aos rumos do desenvolvimento no capitalismo contemporâneo.

---

<sup>24</sup> J. L. Anderson, autor de *Explaining long-term economic change*

<sup>25</sup> Favareto (2000) sugere conferir North & Thomas (1973) e North (1981, 1990, 2005).

O significado maior da obra de Sen, juntamente com a construção de uma outra maneira de se pensar o desenvolvimento, residiria na contestação da principal tese da economia ortodoxa, em que os indivíduos agem sempre motivados pelo autointeresse. Segundo Favareto, Sen não estaria convencido de que esse seria o fator exclusivo a reger o comportamento dos indivíduos. “Sentimentos como a solidariedade não podem ser desprezados em análises econômicas, sob pena de incompreensão do conjunto e da complexidade dos estímulos que regem o comportamento humano” (FAVARETO, 2007, p. 69).

Favareto analisa também a obra de Sen intitulada *Sobre ética e economia* (SEN, 1992), que trata da ruptura epistemológica, isto é, das questões filosóficas acerca do conhecimento entre os domínios da ética e da economia. De acordo com Sen, associar *vantagem* com *utilidade* nada teria de óbvio. Isso equivaleria a dizer que seria possível a um indivíduo motivado por razões éticas abrir mão de uma vantagem pessoal para que outro progredisse, sem, com isso, ameaçar a eficiência econômica. A motivação para esse procedimento residiria na percepção daquele indivíduo de que sua atitude seria melhor para o conjunto da sociedade da qual faz parte, e, portanto, ele estaria ganhando também.

Na percepção de Veiga (2001), o sentido do termo “desenvolvimento” não costuma ser explicitado, apesar de seu emprego ser tão frequente. Raros seriam os que se arriscam a explicar o seu real significado.

Recordando o que uma importante economista da Universidade de Cambridge<sup>26</sup> teria dito sobre o termo desenvolvimento, ou seja, que seria mais fácil reconhecê-lo do que defini-lo, o autor observa que nos poucos países que podiam ser considerados desenvolvidos, as pessoas tinham muito mais chances e opções do que os habitantes do resto do mundo. O autor viu nesse ponto o que poderia ser uma saída para os economistas do labirinto em que se constituía o entendimento sobre o que seria desenvolvimento.

Diz o autor (VEIGA, 2001, p. 104):

Então, desenvolvimento só poderia corresponder à ampliação das possibilidades de escolha: não apenas de modelos de automóvel ou canais de televisão, mas sobretudo das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores socioculturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e – *last but not least* – liberdade.

---

<sup>26</sup> Joan Robison, importante economista pós-keynesiana da Universidade de Cambridge, famosa por seu conhecimento de economia monetária e abrangentes contribuições à teoria econômica.

Essa declaração, à guisa de conclusão, é utilizada por Veiga (2001) para estabelecer uma conexão com o pensamento expresso por Sen em *Desenvolvimento como liberdade*.

A ênfase nas liberdades e direitos básicos referidas por Sen (2000) apoia-se em três pilares: “sua importância *intrínseca*; seu papel *consequencial* de fornecer incentivos políticos para a segurança econômica; e seu papel *construtivo* na gênese de valores e prioridades”. As instituições em geral tendem a contribuir para o processo de desenvolvimento devido aos efeitos que produzem sobre o aumento e a sustentação das liberdades individuais (VEIGA, 2001, p.63).

Na visão de Trigo (2004, p. 78), em sua essência, a eletrificação pode ampliar as oportunidades sociais, na medida em que possibilita:

- o uso da iluminação residencial e pública, o que aumenta as horas de trabalho, estudo ou lazer;
- o uso de eletrodomésticos como rádio, televisão, liquidificadores, máquinas de lavar, aparelhos de vídeo e de som, etc.;
- a telefonia e a radiocomunicação, além do uso do fax, computadores e internet;
- a eletrificação de hospitais ou postos de saúde, acompanhada do uso de refrigeradores para vacinas, microscópios ou instrumentos médicos;
- a eletrificação de escolas e o emprego de sistemas audiovisuais;
- a constituição de processos de produção, isto é, a utilização de máquinas com a capacidade de aumentar o nível de renda da população; e
- a transição energética por causa da substituição de combustíveis e dispositivos Energéticos, como lâmparas, velas, pilhas, etc.

Entretanto, ressalva o autor que, apesar de ser aceito que a disponibilidade de energia elétrica facilita o desenvolvimento socioeconômico, tanto individual como comunitário, diversos estudos mostram que isso não é suficiente. A eletrificação deveria vir acompanhada de outras iniciativas e ações que incluíssem setores como saúde, educação e produção. Nesse sentido, a energia elétrica desempenharia o papel de agente facilitador de todas essas ações, de modo a proporcionar a mudança social e o bem-estar da população.

Em relação aos objetivos do Programa Luz para Todos, viu-se que junto com a promoção do acesso e uso da energia elétrica à população rural, vem a intenção de possibilitar às comunidades de baixa renda a utilização dessa facilidade como vetor de desenvolvimento social e econômico, contribuindo para a redução da pobreza e aumento da renda familiar.

Levando-se em conta que o Programa Luz para Todos se volta exclusivamente para a “população rural”, de certa forma é lógico concluir que ao termo “desenvolvimento

social e econômico” utilizado pelo governo poder-se-ia acrescentar a expressão “rural”. Nesse caso o programa deveria atuar, pelo menos em primeiro plano, como vetor de “desenvolvimento social e econômico rural”, o que leva à discussão do desenvolvimento rural.

Segundo Veiga (2000), o conceito de desenvolvimento rural altera-se ao longo do tempo. Os responsáveis por tais mudanças seriam as diversas conjunturas e, principalmente, os novos condicionantes que gradualmente o desenvolvimento mais geral da economia e da vida social impõem às famílias e às atividades rurais.

Enquanto isso, Navarro (2001) aborda o conceito de desenvolvimento rural no Brasil, procurando identificar as limitações do passado e os caminhos que se pode prospectar para o futuro. O autor também aponta uma série de definições geralmente relacionadas a desenvolvimento rural, mas que não tornam mais claro o significado desse termo.

Ainda que sucintamente (e superficialmente), como faz questão de esclarecer, o autor apresenta algumas diferenças conceituais sobre desenvolvimento rural, conceitos que estariam sendo usados de forma intercambiável, mas que mereceriam ser mais bem entendidos (NAVARRO, 2001, p. 86):

[...] a primeira expressão é desenvolvimento agrícola (ou agropecuário). Aqui estaria se referindo, exclusivamente, às condições da produção agrícola e/ou agropecuária e suas características, no sentido estritamente produtivo, identificando suas tendências em um período de tempo dado. Refere-se, portanto, à base propriamente material da produção agropecuária e suas facetas e evolução – por exemplo, área plantada, produtividade, formatos tecnológicos, economicidade, uso do trabalho como fator de produção, entre outros tantos aspectos produtivos.

A segunda expressão é “desenvolvimento agrário”. De acordo com o autor, geralmente trata-se de interpretação acerca do “mundo rural”, em suas relações com a sociedade maior, em todas as suas dimensões, e não apenas da estrutura agrícola, ao longo de um período específico.

Sob tal expressão, as condições próprias da produção (o desenvolvimento agrícola) são apenas uma faceta, mas a análise centra-se, usualmente, também nas instituições, nas políticas do período, nas disputas entre classes, nas condições de acesso e uso da terra, nas relações de trabalho e suas mudanças, nos conflitos sociais, nos mercados, para citar alguns aspectos. Portanto, a “vida social rural” e

sua evolução adentram tais análises em todos os seus aspectos (NAVARRO, 2001, p. 86).

A terceira expressão utilizada é o próprio termo “desenvolvimento rural”. Sobre ela, diz o autor (NAVARRO, 2001, p. 88).:

A terceira expressão que concorre neste esforço de melhor precisão é, exatamente, desenvolvimento rural. Neste caso, diferencia-se das anteriores por uma característica específica, qual seja, aqui trata-se de uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em determinado ambiente rural.

Por último, uma quarta expressão é a que acrescenta o adjetivo “sustentável” ao termo “desenvolvimento rural”.

[...] surgiu em meados dos anos oitenta, a partir da crescente difusão da expressão mais geral, “desenvolvimento sustentável” (apoiada em crescente e copiosa literatura). Embora muitos autores e instituições pretendam atribuir a esta expressão um sentido politicamente mais consequente do que a anterior (desenvolvimento rural), incorporando noções, por exemplo, de equidade social ou, ainda mais ambiciosamente, atribuindo alguma suposta relação entre formas de organização social das famílias rurais mais pobres, fruto de “conscientização”, e o desenvolvimento rural sustentável, o foco central, neste caso, é bastante claro e mais limitado. A ideia de sustentabilidade nasceu da crescente percepção acerca dos impactos ambientais do padrão civilizatório acelerado após a Segunda Guerra, cujas evidências empíricas multiplicaram-se a partir da década de 1970. Neste sentido, o componente “sustentável” da expressão refere-se, exclusivamente, ao plano ambiental, indicando a necessidade das estratégias de desenvolvimento rural (como antes definido) incorporarem uma apropriada compreensão das chamadas “dimensões ambientais” (NAVARRO, 2001, p. 89).

No tocante ao que foi assinalado por Navarro (2001), nota-se certa amplitude e diversidade de entendimentos com relação aos conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento rural. Muitos outros autores, como Veiga (2000), Schneider (2003), Favareto (2007) e Kageyama (2008), abordam o universo multidimensional que envolve o conceito de desenvolvimento rural, trazendo sua discussão e implicações para a sociedade.

Independentemente de qual conceito sobre desenvolvimento venha a se revelar o mais adequado para explicar de que forma este acontece, pode-se afirmar, com base na visão dos citados autores, que parece haver unanimidade no sentido de que os serviços públicos em geral são pressupostos básicos para sua ocorrência. Nesse sentido, o Programa Luz para Todos

tem um importante papel a desempenhar na busca do desenvolvimento social e econômico pretendido pelo governo para as comunidades beneficiadas.

### **1.3 O programa Luz para Todos**

Em novembro de 2003, o Governo Federal lançou o Programa Luz para Todos, cujos objetivos incluíam a garantia do acesso ao serviço público de energia elétrica pela parcela da população rural ainda não atendida; a elevação do nível de qualidade do serviço prestado; a intensificação do ritmo de atendimento; e a mitigação do potencial impacto tarifário, por meio da alocação de recursos subvencionados e da complementação com recursos financiados.

De acordo com o seu Manual de Operacionalização, o Programa Luz para Todos<sup>27</sup> deveria também se integrar a diversos programas sociais e de desenvolvimento rural implementados pelo Governo Federal e pelos Estados. Essa integração objetivava assegurar que a eletrificação do campo resultasse em incremento da produção agrícola, proporcionando o crescimento da demanda por energia elétrica, o aumento da renda e a inclusão social da população beneficiada.

Principal responsável pela implementação do Programa Luz para Todos, a ELETROBRAS, na condição de integrante da Administração Federal Indireta, tem sua atuação voltada para o desenvolvimento e implementação de programas sociais vinculados ao setor elétrico. De acordo com a estatal, bem-sucedidas experiências anteriores motivaram-na a desenvolver projetos complementares ao Programa Luz para Todos, voltados para o uso produtivo da energia elétrica, como os Centros Comunitários de Produção (CCPs). Os CCPs seriam unidades constituídas por um conjunto de máquinas e equipamentos para produção, processamento, conservação e/ou armazenagem de produtos agropecuários, empregando tecnologias apropriadas e utilizando energia elétrica com eficiência. As instalações físicas utilizadas pelos projetos complementares seriam simples abrigos, galpões ou edificações que

---

<sup>27</sup> O Manual de Operacionalização, anexo da Portaria 85, de 20 de fevereiro de 2009, do MME, definiu a estrutura operacional e estabeleceu os procedimentos e os critérios técnicos, financeiros e de definição de prioridades a serem aplicados no Programa Luz para Todos.

atendessem aos requisitos técnicos e exigências legais, sanitárias e ambientais. Para a ELETROBRAS, os CCPs contribuem para o desenvolvimento brasileiro mediante utilização mais eficiente da energia elétrica, além de colaborar para a viabilização do mercado de distribuição de energia elétrica no meio rural. Dentre os CCPs que recebem apoio da ELETROBRAS, a empresa destaca: Rio Bonito e Taquaral, ambos em Mato Grosso, e Ypuarana, na Paraíba. O primeiro tem como atividade principal o resfriamento de leite, enquanto os outros dois atuam em beneficiamento de mandioca.<sup>28</sup>

Antes do lançamento do Programa Luz para Todos, a regra que definia os prazos de universalização das concessionárias era disciplinada na Resolução ANEEL 223/2003, que havia regulamentado a Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. O art. 10 dessa Resolução estabelecia que o ano máximo de universalização para cada área de concessão deveria se dar em função do Índice de Atendimento da Concessionária, conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Cronograma de universalização em função do Índice de Atendimento da Concessionária (Ia)

<b>Intervalo de Valores do Ia</b>	<b>Ano Máximo de Universalização</b>
$Ia > 99,5\%$	2006
$98\% < Ia \leq 99,5\%$	2008
$96\% < Ia \leq 98\%$	2010
$80\% < Ia \leq 96\%$	2013
$Ia \leq 80\%$	2015

Fonte: Resolução ANEEL 223/2003.

Conforme definido pela Resolução ANEEL 223/2003, o Ia corresponde à razão entre o número de domicílios com energia elétrica e o total de domicílios, ambos obtidos a partir do Censo 2000 do IBGE.

O Ia serviu igualmente de base para definição do ano máximo de universalização de cada município. Segundo o § 1º do art. 10 da Resolução ANEEL 223/2003, a universalização nos municípios deveria ocorrer de acordo com o cronograma apresentado no Quadro 2.

<sup>28</sup> Informações extraídas do portal de Eletrobras.. Disponível em: <<http://www.eletrobras.com/ELB/data/Pages/LUMISAB5757A8PTBRIE.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2010.

Quadro 2 – Cronograma de universalização nos municípios em função dos respectivos Índices de Atendimento (Ia)

<b>Intervalo de Valores do Ia</b>	<b>Ano Máximo de Universalização</b>
Ia > 96%	2004
90% < Ia ≤ 96%	2006
83% < Ia ≤ 90%	2008
75% < Ia ≤ 83%	2010
65% < Ia ≤ 75%	2012
53% < Ia ≤ 65%	2014
Ia ≤ 53%	2015

Fonte: Resolução ANEEL 223/2003.

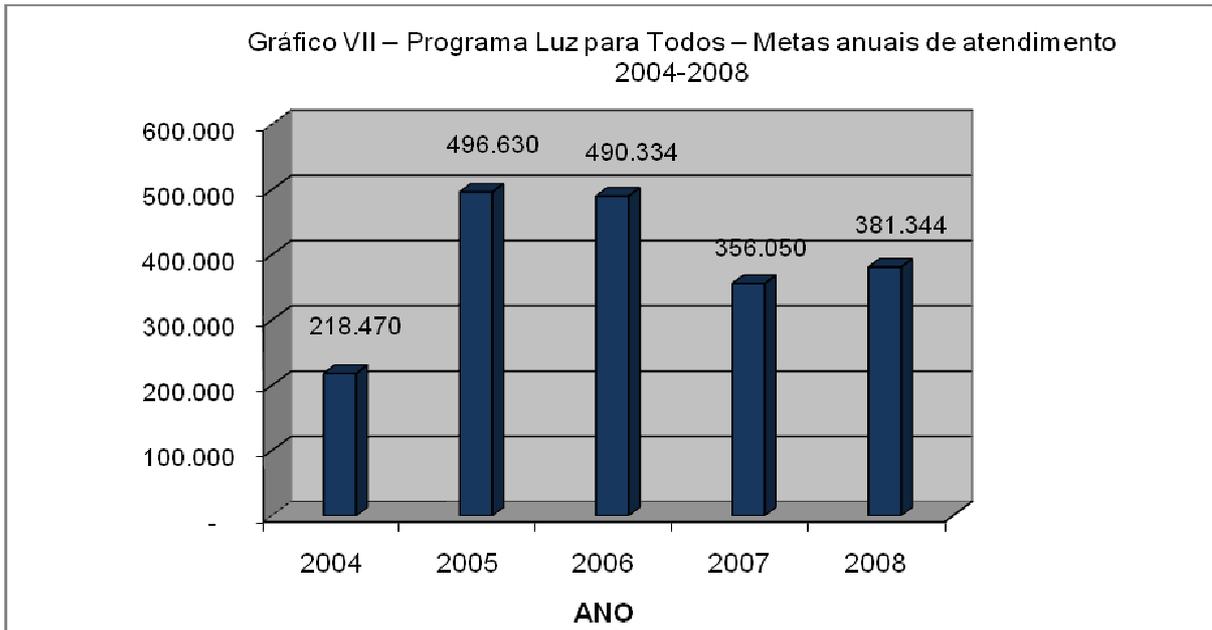
Consoante já visto, dentre os objetivos do programa, destaca-se a *intensificação do ritmo de atendimento*. Na prática, esse objetivo significava a antecipação do ano de universalização do serviço público de energia elétrica estabelecido na Resolução ANEEL 223/2003. A antecipação ali estabelecida só veio a ocorrer, portanto, em virtude do lançamento do Programa Luz para Todos.

A regulamentação do Decreto nº 4.873 e, conseqüentemente, da revisão dos prazos iniciais da universalização se deu por meio da Resolução ANEEL 175/2005, de 28 de novembro de 2005, que fixou 2008 como ano máximo de universalização, encurtando, portanto, os prazos das metas de universalização, àquela ocasião com previsão até 2015.

As metas anuais do Programa Luz para Todos para as concessionárias, aprovadas pela ANEEL para o período 2004-2008, são apresentadas no Gráfico VII. Essas metas dizem respeito apenas às unidades consumidoras localizadas no meio rural.

De acordo com a Resolução 175/2005, as demais metas de universalização, isto é, aquelas das zonas urbana e rural (exceto as do Programa Luz para Todos) que já haviam sido definidas nos programas anuais de expansão do atendimento ditados pela Resolução ANEEL 223/2003, deveriam ser revisadas pelas concessionárias, para o período de 1º de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2008, e submetidas à aprovação do órgão.

As metas do Programa Luz para Todos, estabelecidas no Anexo da Resolução 175/2005, deveriam ser incorporadas aos programas anuais de expansão do atendimento.



Fonte: Resolução ANEEL 175, de 28 de novembro de 2005, Anexo.

Por outro lado, as metas do Programa Luz para Todos deveriam constituir o principal parâmetro para a contratação, pelas concessionárias, dos recursos que seriam subvencionados e/ou financiados e geridos pela ELETROBRAS.

A importância do Programa Luz para Todos para o Plano de Universalização pode ser percebida sob dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao fortalecimento das atividades de universalização que ainda se encontravam praticamente no início, imprimindo-lhes maior velocidade no sentido de possibilitar o alcance das metas mais cedo. O segundo é que o Decreto 4.873, que criou o Programa Luz para Todos, estabeleceu (art. 2º) como fonte de recursos para custeio do programa o próprio setor elétrico.

De acordo com Fugimoto (2005), no início de 2003 ainda se encontrava pendente de definição a política governamental de universalização, envolvendo principalmente a alocação de recursos de fundos setoriais. A destinação desses fundos, bem como a distribuição dos recursos para as diferentes necessidades regionais, somente se tornaram possíveis com a definição do programa de universalização do Governo Federal.

As duas principais fontes de recursos definidas para o Programa Luz para Todos foram a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), instituída como subvenção econômica pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, e a Reserva Global de Reversão (RGR), instituída

pela Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971. O Decreto previu ainda como parte dos recursos a participação de agentes do setor elétrico, dos Estados, municípios e outros.

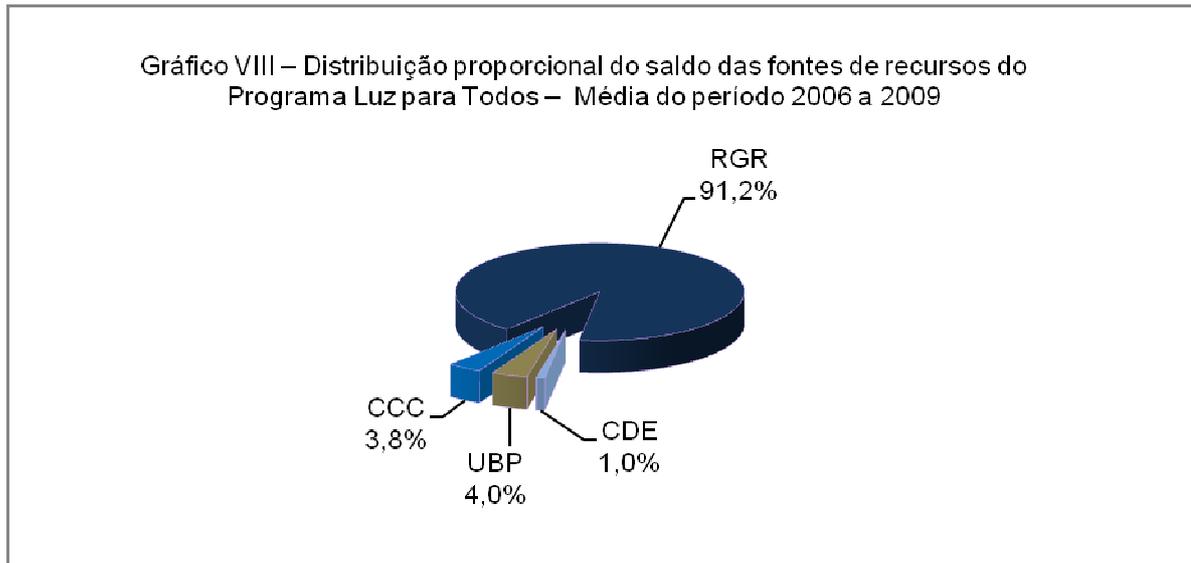
Juntamente com o Uso do Bem Público (UBP) e a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), a CDE e a RGR constituem os encargos setoriais que compõem os fundos do setor elétrico. Os encargos setoriais CDE, RGR, UBP e CCC são estabelecidos por lei e têm como finalidade o desenvolvimento e a melhoria do serviço público de energia elétrica; a promoção da modicidade tarifária; a universalização dos serviços de energia; e o desenvolvimento de novas fontes alternativas de energia elétrica. Sua principal fonte de receitas corresponde ao recolhimento, pelas concessionárias, de recursos provenientes do pagamento de encargos setoriais realizados pelos usuários dos serviços. Esses encargos se encontram embutidos nas tarifas de energia elétrica, sendo sua utilização vinculada aos fins específicos previstos nas leis que os criaram. Sua gestão cabe à ELETROBRAS, por determinação legal<sup>29</sup>.

Desses quatro encargos, apenas a CCC não inclui no conjunto de suas finalidades a universalização dos serviços de energia elétrica. A CCC financia os investimentos com a geração de energia à base de combustíveis fósseis, principalmente nos sistemas isolados da Região Norte.

Com base em dados de relatórios de prestação de contas do TCU, no período de 2006 a 2009 a média dos saldos dos encargos RGR, CDE, UBP, e CCC, correspondia, respectivamente, a 5.892,90; 61,76; 261,38; 247,38 milhões de reais. O Gráfico VIII apresenta a participação de cada uma dessas fontes no saldo total dos fundos do setor elétrico para o mesmo período. Os recursos provenientes da RGR e CDE representam as principais fontes de subvenção e financiamento do programa.

---

<sup>29</sup> Conforme *Relatório de Prestação de Contas do Presidente da República*, Parte IV, Empresas Estatais, item 4.7, página 458. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2007/Tomo\\_I/arquivos/parteIV/4.7.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2007/Tomo_I/arquivos/parteIV/4.7.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da Controladoria-Geral da União, 2007 e 2009.

A disponibilidade de recursos em montante suficiente, garantida pela CDE e pela RGR, possibilitaram que o Programa Luz para Todos apresentasse uma grande inovação em relação aos programas de eletrificação rural anteriores. Enquanto os demais programas exigiam, em menor ou maior grau, a participação financeira dos consumidores, o Luz para Todos passou a executar a eletrificação rural sem a necessidade da contrapartida financeira dos beneficiários, inclusive fornecendo-lhes um *kit* básico de instalações internas da unidade consumidora, constituído de três pontos de iluminação e duas tomadas, além do padrão de entrada de energia exigido pela concessionária, para possibilitar a imediata utilização de energia.

É oportuno observar que, a despeito do baixo custo do *kit*, principalmente se comparado, por exemplo, aos custos das redes de distribuição, a iniciativa constituiu uma importante estratégia utilizada pelo programa. Sua importância pode ser justificada por dois motivos. Em primeiro lugar, devido às dificuldades econômicas inerentes à população rural a ser atendida, que não apresentava condições de, a curto prazo, arcar com referidas despesas. De acordo com informação oficial sobre o programa, o mapa da exclusão elétrica no país revelou que as famílias sem acesso à energia encontravam-se em sua maioria nas localidades de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e entre as famílias de baixa renda. Cerca de 90% dessas famílias teriam renda inferior a três salários-mínimos e 80% viviam no meio rural. Em segundo lugar, a experiência de outros programas de eletrificação em áreas rurais mostrara que, mesmo com a rede elétrica instalada nas proximidades dos domicílios dos

interessados, estes tenderiam a não utilizar a energia, por não poder arcar com as instalações internas e pagar pelo padrão de entrada de energia exigido pela concessionária.

No Ceará, o Programa Luz para Todos teve início com a execução de alguns projetos denominados Projetos Pioneiros, cuja finalidade era servir como base preliminar para análise do MME. Por se tratar de projetos pilotos, foram beneficiadas apenas 528 unidades rurais, localizadas em Araripe, Irapuan Pinheiro, Salitre e Santa Quitéria.

No tocante à estrutura organizacional do programa, o art. 4º do Decreto nº 4.873 determinava a gestão compartilhada pelos seguintes colegiados: Comissão Nacional de Universalização (CNU), Comitê Gestor Nacional de Universalização (CGN) e Comitês Gestores Estaduais (CGE).

A CNU, por sua vez, deveria ter a seguinte composição:

- I – Ministro de Minas e Energia, responsável pela coordenação do programa;
- II – Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República;
- III – Ministro da Fazenda;
- IV – Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- V – Ministro do Desenvolvimento Agrário;
- VI – Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VII - Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome;
- VIII - Ministro da Integração Nacional;
- IX - Ministro da Educação;
- X - Ministro da Saúde;
- XI - Ministro do Meio Ambiente;
- XII - Ministro da Ciência e Tecnologia;
- XIII - Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- XIV - Presidente do BNDES;
- XV - Presidente do Fórum Nacional dos Secretários de Energia dos Estados; e
- XVI - Diretor-Geral da ANEEL

Uma das finalidades da CNU, prevista no Decreto nº 4.873, seria o estabelecimento de ações de desenvolvimento integrado no meio rural, em consonância com os diversos programas governamentais existentes.

De acordo com informação oficial disponível no portal do Programa Luz para Todos<sup>30</sup>, a CNU é quem “estabelece ações interministeriais para o desenvolvimento das comunidades rurais”.

Ainda de acordo com o Decreto nº 4.873, o CGN seria instituído pelo Ministro de Minas e Energia, que indicaria sua composição, atribuições e competências.

Já os CGEs seriam instituídos por meio de ato do Ministro de Minas e Energia, que indicaria suas atribuições, competências e o coordenador. A composição de cada CGE seria estabelecida em articulação com o respectivo Governo Estadual.

O CGN e os CGEs passaram a constituir a estrutura executiva do programa.

Em consonância com o que havia sido estabelecido no Decreto nº 4.873, o manual do programa define que a sua operacionalização deveria se dar por meio das ações da CNU, do CGN e dos CGEs. Estes por sua vez deveriam interagir com outros agentes, conforme ilustrado no Anexo B deste estudo.

Ainda segundo o manual do programa, as funções de gestão, estabelecimento de diretrizes e aprovação dos programas de obras ficariam separadas das funções de execução, aporte de recursos e fiscalização. Enquanto as primeiras seriam desempenhadas pelo CNU, MME, CGN, Secretaria Executiva, Coordenadoria Regional e CGEs, as últimas ficariam a cargo das concessionárias, permissionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural, assim como dos agentes ANEEL e ELETROBRAS. Aos Estados caberia atuar como agentes coparticipantes nos recursos, seja por meio de aporte financeiro direto ou da própria execução de obras.

Quando o Programa Luz para Todos foi instituído, com definição de suas principais fontes de recursos, tornou-se necessário estabelecer o regramento de sua implementação e as atribuições dos agentes, bem como quantificar as metas físicas a serem alcançadas por cada agente executor. O presente tópico aborda os principais aspectos definidos pelo seu Manual de Operacionalização e pelas normas pertinentes.

Consoante já visto, de acordo com o art. 1º do Decreto nº 4.873, até 2008 o Programa Luz para Todos deveria propiciar o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural ainda sem acesso a esse serviço público. Traduzida em números, a meta inicial do programa contemplava o atendimento a 2 milhões de novos consumidores

---

<sup>30</sup> Conforme o Programa Gestão Participativa. Disponível em: <[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp)>. Acesso em: 24 fev. 2010.

situados na zona rural. Em decorrência, porém, do surgimento de novas demandas e também do não alcance das metas iniciais por parte de alguns de seus agentes, especialmente concessionárias de distribuição de energia, o cronograma inicial foi reprogramado pelo Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008, sendo elastecido até 2010.

Sobre esse aspecto, o § 7º do art. 4º da Resolução ANEEL 175/2005, com redação dada pela Resolução ANEEL 365/2009, de 19 de maio de 2009, determinou que as metas de universalização não cumpridas no ano previsto deveriam ser incorporadas às metas do ano seguinte, sem prejuízo da aplicação das sanções previstas na regulamentação. Esta última Resolução estabeleceu os novos quantitativos das metas para o biênio 2009-2010 relativas àqueles Estados onde não se deu o cumprimento de todas as previsões. Na referida Resolução foi possível observar que as metas não atendidas apresentavam a mesma ordem de grandeza das metas decorrentes de novas demandas, correspondendo cada uma a cerca de meio milhão de unidades consumidoras. Juntas, representavam mais de um milhão de novas unidades para serem atendidas em 2009 e 2010. Os Anexos I e II da Resolução ANEEL 365/2009 relacionam as metas anuais dos períodos 2004-2008 e 2009-2010, respectivamente.

As metas individuais dos Agentes Executores, assim como o percentual de participação financeira de cada uma das fontes de recursos do programa, viriam a ser definidos por meio dos Termos de Compromisso firmados pelos agentes.

O Manual de Operacionalização, cuja edição havia sido determinada pelo art. 7º do Decreto nº 4.873, definiu as regras e as orientações para operacionalizar a execução do programa. O comando legal fixou o prazo de trinta dias para que o MME editasse o manual, juntamente com as demais normas pertinentes à sua execução.

O Manual de Operacionalização tem por finalidade definir a estrutura operacional do programa e estabelecer os procedimentos e critérios técnicos, financeiros e de prioridades a serem aplicados em sua execução. Aqui se destacam dois aspectos relevantes para a implementação do programa. O primeiro, de caráter organizacional, refere-se à definição clara da estrutura operacional e do papel de cada agente envolvido, traduzido na descrição de atribuições e de relacionamentos. O segundo, de natureza executiva, compreende as metas, as condições técnicas exigidas, as formas de acesso aos recursos financeiros e os demais procedimentos operacionais necessários à execução das atividades. Esses dois aspectos tornam-se importantes para orientar a avaliação da implementação do programa, porquanto

definem papéis e instrumentos que o avaliador pode utilizar como parâmetros e critérios comparativos.

Com respeito à utilização dos recursos do programa, o Manual de Operacionalização estabeleceu o instrumento denominado Termo de Compromisso, para que pudessem ser firmados acordos quanto à participação financeira e metas anuais de atendimento dos Governos Federal e Estadual e dos Agentes Executores. Esse instrumento deveria ser assinado pelos representantes governamentais e Agentes Executores, com a interveniência da ANEEL e da ELETROBRAS.

Embora a maior parte dos recursos necessários ao desenvolvimento do programa tenha sido prevista para ser aportada via Governo Federal, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da Reserva Global de Reversão (RGR), uma parcela desses recursos deveria vir dos Governos Estaduais e dos Agentes Executores. O programa previu ainda que poderiam também ser utilizados recursos de outros órgãos da Administração Pública e de outros agentes.

Os recursos provenientes da CDE poderiam ser utilizados a título de subvenção econômica (fundo perdido), enquanto aqueles oriundos da RGR poderiam ser disponibilizados na forma de financiamentos para os Agentes Executores, complementando as demais fontes, ou ainda como subvenção econômica, na forma da Lei nº 10.762, de 11 de novembro de 2003.

Os recursos provenientes dos Estados e municípios só poderiam ser utilizados na forma de subvenção econômica e seriam definidos nos Termos de Compromisso. A participação financeira dos municípios, quando ocorresse, seria computada juntamente com a participação do Governo Estadual. Os recursos a serem aportados pelos Estados deveriam ser estabelecidos em instrumento jurídico apropriado, a ser celebrado entre o Estado e o respectivo Agente Executor, conforme definido no Termo de Compromisso.

O programa estabeleceu ainda que a participação financeira do Agente Executor, a título de contrapartida, seria definida entre este e o MME e firmada no Termo de Compromisso.

O Manual de Operacionalização do programa prevê dois tipos de custos: diretos e indiretos. O primeiro refere-se aos gastos com aquisição de materiais e equipamentos e com despesas de mão de obra de terceiros e transporte de terceiros para a execução das obras. O segundo tipo corresponde aos gastos contabilizados pelos Agentes Executores, referentes a serviços próprios (administração e engenharia, incluindo projetos, fiscalização, topografia e

tributos relacionados), confecção e instalação de placas de obras, licenças ambientais e indenizações para passagem de redes.

O manual estabelece ainda que somente os custos diretos serão aceitos para efeito de comprovação da utilização dos recursos oriundos de financiamentos e de subvenção econômica (fundo perdido). Com respeito aos custos indiretos, referido documento especifica que eles só serão aceitos até o percentual da participação do capital próprio do Agente Executor no valor total do programa de obras, estabelecido no Termo de Compromisso, limitado a 15% do valor total de custos diretos comprovados de cada módulo efetivamente realizado.

Os módulos a que se refere o manual são conjuntos específicos de materiais, equipamentos e serviços, definidos pela ELETROBRAS para utilização pelos Agentes Executores na construção das redes de eletrificação rural do programa, bem assim para o provimento das instalações das unidades consumidoras. Os módulos, ou partes, componentes do programa são: Linha Primária, Rede Secundária, Rede Conjugada, Padrão ou Entrada de Serviço, Posto de Transformação, Reforço e *Kit* de Instalação. Cada módulo pode ainda apresentar variantes quanto ao tipo e quantidade do material utilizado.

O Programa de Obras referido no manual deve conter o número de consumidores a serem atendidos, bem como as especificações e custos dos materiais, equipamentos e serviços requeridos para o cumprimento das metas de atendimento firmadas no Termo de Compromisso. Deve ser elaborado pelos Agentes Executores mediante preenchimento das planilhas disponíveis no portal do MME<sup>31</sup> e apresentado à ELETROBRAS.

O Termo de Compromisso constitui um dos principais instrumentos criados pelo programa, com o intuito de garantir sua realização, já que é por meio dele que a União, representada pelo MME, os Estados, os Agentes Executores, a ANEEL e a ELETROBRAS formalizaram o acordo para a implementação do programa. Ele complementa os protocolos de adesão ao programa, anteriormente firmados entre o Governo Federal e os Estados.

O Termo de Compromisso tem ainda a finalidade de estabelecer as metas de atendimento e os percentuais de participação financeira dos agentes. No Estado do Ceará os compromissos assumidos pelas partes nesse instrumento são apresentados no Quadro 3.

---

<sup>31</sup> [www.mme.gov.br/luzparatodos](http://www.mme.gov.br/luzparatodos)

Quadro 3 – Compromissos das partes

<b>Parte</b>	<b>Compromisso</b>
MME	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Definir as políticas e as diretrizes e coordenar a implantação do Programa Luz para Todos</li> <li>➤ Garantir o repasse de recursos financeiros oriundos dos fundos setoriais RGR e CDE, da ELETROBRAS para o Agente Executor</li> <li>➤ Orientar a atuação dos Comitês Gestores Nacional e Estaduais</li> </ul>
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Assegurar os recursos nos percentuais definidos no Termo de Compromisso</li> </ul> <p>Elaborar, assinar e administrar instrumento jurídico apropriado com o Agente Executor, provendo a participação de sua responsabilidade ali prevista</p>
AGENTE EXECUTOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Assegurar o cumprimento das metas de atendimento ajustadas no Termo de Compromisso</li> <li>➤ Apresentar à ELETROBRAS o Programa de Obras, para análise técnica e orçamentária, que deverá ser viabilizado mediante contrato firmado entre a ELETROBRAS e o Agente Executor, e por meio de instrumento jurídico apropriado, a ser firmado entre o Estado e o Agente Executor</li> <li>➤ Apresentar à ELETROBRAS o relatório das atividades, contendo a evolução das obras e serviços contratados com esta, bem como o demonstrativo de realizações financeiras</li> </ul> <p>Assegurar sua participação financeira conforme estabelecido no Termo de Compromisso</p>
ANEEL (Interveniente)	Revisar as metas de universalização, podendo utilizar os indicativos de metas e recursos previstos no Termo de Compromisso
ELETROBRAS (Interveniente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Analisar, com vistas à sua aprovação, o Programa de Obras encaminhado pelo Agente Executor</li> <li>➤ Elaborar, assinar e administrar contratos com o Agente Executor, provendo o repasse dos recursos financeiros de sua responsabilidade previstos no Termo de Compromisso para implementação do Programa Luz para Todos</li> </ul> <p>Encaminhar análise técnica referente ao instrumento jurídico a ser firmado entre o Estado e o Agente Executor, dando conhecimento a ambos, para cumprimento da execução das obras de responsabilidade do Estado, parte integrante do Programa de Obras</p>

Fonte: MME – Termo de Compromisso firmado entre o MME, o Governo do Estado do Ceará e a COELCE, 2004.

O primeiro Termo de Compromisso firmado no Estado do Ceará no âmbito do Programa Luz para Todos definiu, na Cláusula Quarta, as metas anuais para o programa no período 2004-2008, conforme apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Metas gerais de novos atendimentos no meio rural no Ceará

ANO / META					
2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
18.000	25.000	30.000	30.000	9.000	<b>112.000</b>

Fonte: MME – Termo de Compromisso firmado entre o MME, o Governo do Estado do Ceará e a COELCE, 2004.

Essas metas foram reconhecidas na Nota Técnica nº 099/2005–SRC/ANEEL<sup>32</sup>, de 15 de setembro de 2005, item 20, que analisou a 2ª parte do Plano de Universalização de Energia Elétrica da Companhia Energética do Ceará (COELCE). Referida Nota Técnica igualmente orientou no sentido de que o Plano de Universalização vigente à época fosse revisado de modo a atender também às diretrizes da nova Resolução da ANEEL que iria estabelecer as condições para antecipação de metas em face dos objetivos definidos nos Termos de Compromisso firmados com o MME, no âmbito do Programa Luz para Todos. Posteriormente, conforme havia sido previsto, as metas definidas no primeiro Termo de Compromisso foram utilizadas na revisão dos Planos de Universalização de Energia Elétrica da COELCE, por meio da Resolução nº 175, de 28 de novembro de 2005.

Para atendimento às metas gerais estabelecidas, o primeiro Termo de Compromisso definiu na Cláusula Quinta os percentuais de participação do Governo Federal (MME/ELETRONBRAS), do Agente Executor e do Governo do Estado sobre o montante relativo à totalidade do Programa de Obras, na proporção apresentada no Quadro 5.

Quadro 5 – Participação proporcional das partes

FONTE DE RECURSO		Participação (%)
MME/ELETRONBRAS	Subvenção (fundo perdido)	50
ESTADO		25
AGENTE EXECUTOR	Financiamento junto à ELETRONBRAS	10
	Recursos próprios	15

Fonte: MME – Termo de Compromisso firmado entre o MME, o Governo do Estado do Ceará e a COELCE, 2004.

<sup>32</sup> SRC/ANEEL – Superintendência de Regulação da Comercialização da ANEEL, responsável pela análise e aprovação dos Planos de Universalização apresentados pelas concessionárias.

Com base nessas proporções, o primeiro Termo de Compromisso determinou, em sua Cláusula Quarta, a participação do Governo Estadual em termos de quantidades de novas unidades a serem atendidas, conforme descrito no Quadro 6. Os quantitativos anuais vistos nesse quadro correspondem a 25% do total para o Estado, e das parcelas anuais, das metas gerais definidas para o programa.

Quadro 6 – Metas de novos atendimentos de responsabilidade do Governo do Estado do Ceará

ANO/META					
2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
4.500	6.250	7.500	7.500	2.250	<b>28.000</b>

Fonte: MME – Termo de Compromisso firmado entre o MME, o Governo do Estado do Ceará e a COELCE, 2004.

Ocorre, no entanto, que as metas informadas pela concessionária à ANEEL, como resultante do referido Termo de Compromisso, diferem desses valores. Segundo consta na Nota Técnica nº 015/2007–SRC/ANEEL, as metas da concessionária e do Governo do Estado corresponderiam àquelas discriminadas no Quadro 7.

Quadro 7 – Metas de responsabilidade da concessionária e do Governo do Estado do Ceará

ANO/META						
Agente Responsável	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Governo do Estado	5.292	7.350	8.820	8.820	2.646	<b>32.928</b>
Concessionária	12.708	17.650	21.180	21.180	6.354	<b>79.072</b>
Total	18.000	25.000	30.000	30.000	9.000	<b>112.000</b>

Fonte: ANEEL – Informações extraídas da Nota Técnica nº 015/2007–SRC/ANEEL

A diferença no quantitativo das metas de participação do Estado no programa aumentou de 25% para 29,4%. Por conseguinte, as metas do Agente Executor (Concessionária) sofreram redução, conforme ilustra o Quadro 8.

Quadro 8 – Alterações das metas de responsabilidade do Agente Executor (Concessionária)

Referência	ANO/META					TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	
Metas com base no Termo de Compromisso	13.500	18.750	22.500	22.500	6.750	<b>84.000</b>
Novas metas informadas à ANEEL pela Concessionária	12.708	17.650	21.180	21.180	6.354	<b>79.072</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações da concessionária consignadas na Nota Técnica nº 015/2007–SRC/ANEEL e no Termo de Compromisso firmado entre o MME, o Governo do Estado do Ceará e a COELCE.

Para identificar e esclarecer a razão da diferença entre os quantitativos de responsabilidade do Estado consignados no primeiro Termo de Compromisso e aqueles efetivamente informados pela concessionária à ANEEL, recorreu-se às cláusulas estabelecidas no primeiro Contrato firmado entre a ELETROBRAS e o Agente Executor, ou concessionária, Contrato de Financiamento e Concessão de Subvenção - ECFS 008/2004, e no primeiro Convênio firmado entre o Agente Executor e o Governo do Estado do Ceará, Convênio nº 017/ Seinfra/2004. Ambos os instrumentos definiram a proporção quanto à participação de cada envolvido, seja em recursos, seja em número de unidades a atender. No caso do Contrato ECFS 008/2004, a participação financeira dos contratantes se deu de acordo com o Quadro 9.

Quadro 9 – Proporção de investimentos por fonte e por agente

Fonte dos Recursos	Investimento (em R\$mil)	Proporção (%)
Agente Executor	13.541,88	15,0
CDE	63.947,80	70,8
RGR	12.789,56	14,2
Total	<b>90.279,24</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Anexo II do Contrato ECFS 008/2004

Ainda de acordo com o Anexo II do referido contrato, verifica-se que 85% desses recursos foram destinados a atender, na forma de subvenção e financiamento, aos custos diretos com o programa, isto é, material, mão de obra de terceiros e transporte de terceiros. Os 15% restantes referem-se basicamente aos custos indiretos do Agente Executor com engenharia e administração.

Das Cláusulas Segunda e Terceira do referido contrato, obtém-se que os percentuais máximos a título de financiamento e subvenção econômica oriundos do Governo Federal são respectivamente, 14,17% e 70,83%, que, somados, totalizam 85% . O percentual de contrapartida do Agente Executor é calculado sobre a totalidade do Programa de Obras, conforme disciplina a Segunda Subcláusula da Cláusula Quinta do Termo de Compromisso.

Outra informação indica que a divisão do valor global do Contrato ECFS 008/2004 pelo custo médio por consumidor, de R\$ 2.973,32, corresponde a um montante contratado equivalente a 30.358 unidades consumidoras. Quando se examina o teor da Cláusula Segunda do Convênio nº 017/Seinfra/2004, firmado entre o Agente Executor e o Governo do Estado, é possível verificar que o Estado assume como contrapartida uma participação nominal de 25% e associa esse percentual ao equivalente a 12.642 novos consumidores. Juntando-se ambas as informações, isto é, o número de unidades consumidoras a serem atendidas pelo Agente Executor e o número de unidades a serem atendidas pelo Estado, chega-se ao que explicita o Quadro 10.

Quadro 10 – Percentuais de participação do Agente Executor e do Estado do Ceará

<b>Agente</b>	<b>Unidades Contratadas</b>	<b>Participação (%)</b>
Agente Executor	30.358	70,6
Estado do Ceará	12.642	29,4
<b>Total</b>	<b>43.000</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados extraídos do Contrato ECFS 008/2004, firmado entre a ELETROBRAS e a COELCE, e no Convênio nº 017/Seinfra/2004, firmado entre a COELCE e o Governo do Estado do Ceará, 2004..

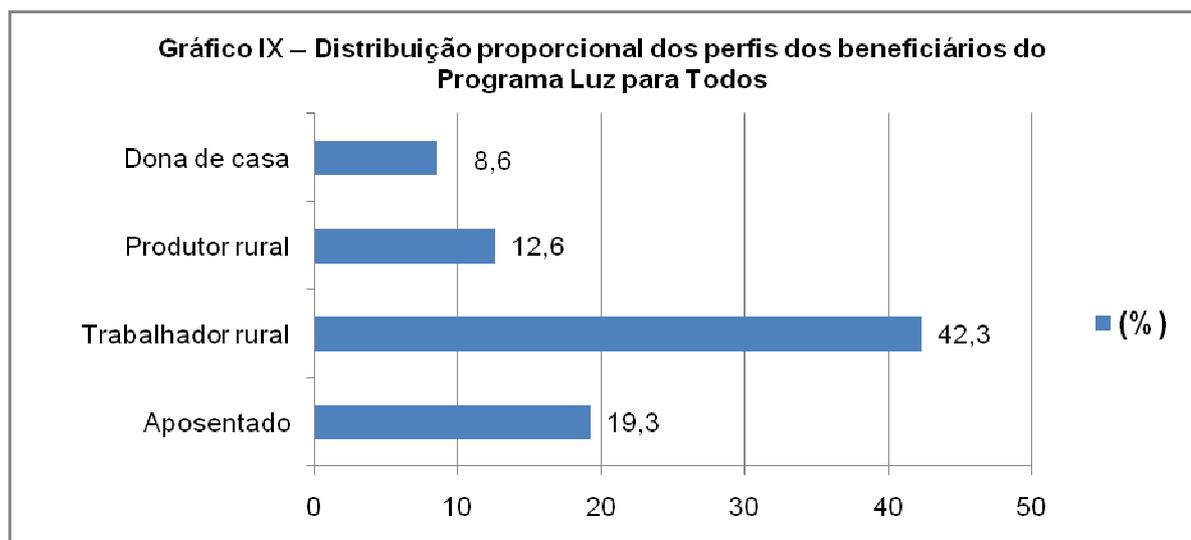
Com base nos documentos analisados e nos valores efetivamente contratados entre o Governo Federal e o Agente Executor, e entre este último e o Governo do Estado, conclui-se

que o percentual efetivo de contrapartida do Estado foi de 29,4% sobre o total de unidades, ao invés dos 25% estabelecidos na Cláusula Quarta do primeiro Termo de Compromisso.

### 1.3.1 Pesquisa de avaliação do programa luz para todos realizada pelo MME

Outro dado que merece destaque é a pesquisa<sup>33</sup> realizada pelo MME com 3.892 famílias beneficiadas pelo Programa Luz para Todos no período de 2004 a 2008, publicada em julho de 2009. De acordo com o MME, a pesquisa tinha por objetivo avaliar em que níveis a chegada da energia elétrica havia provocado ganhos na qualidade de vida das pessoas, no tocante a lazer e conforto; na economia local, como resultado da aquisição de eletrodomésticos; na renda familiar, com o uso produtivo da eletricidade; e, em especial, na fixação do homem no campo. Aqui são destacados alguns dos principais resultados encontrados.

A partir das informações da pesquisa, constata-se que cerca de 83% dos entrevistados se enquadram em quatro perfis, conforme demonstrado no Gráfico IX.



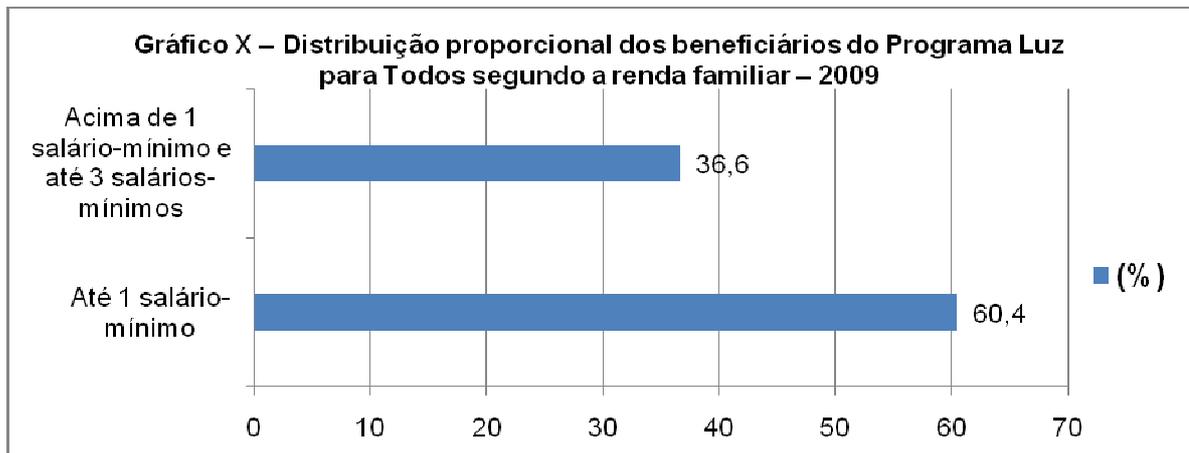
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa do MME sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009.

<sup>33</sup> Título: *Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação da satisfação e de impacto do Programa Luz para Todos*. Realizada pela Zaytec Brasil Serviços de Pesquisa Ltda. e publicada pelo MME em julho de 2009.

Observa-se que mais da metade dos entrevistados, e, por conseguinte, dos beneficiários, exibe perfis diretamente vinculados à atividade rural, seja como produtor ou trabalhador rural, o que leva à conclusão de que o programa apresenta um grande potencial para tornar a energia elétrica um importante auxílio nas atividades ligadas à exploração do campo.

Metade dos entrevistados declarou receber algum tipo de benefício de programas ou políticas públicas governamentais, sendo o Programa Bolsa-Família aquele que contribui com a maior proporção, correspondente a 30%.

No tocante à renda familiar, a pesquisa revelou que cerca de 97% dos entrevistados percebem até três salários-mínimos. O Gráfico X apresenta a distribuição proporcional dos entrevistados segundo a renda familiar.

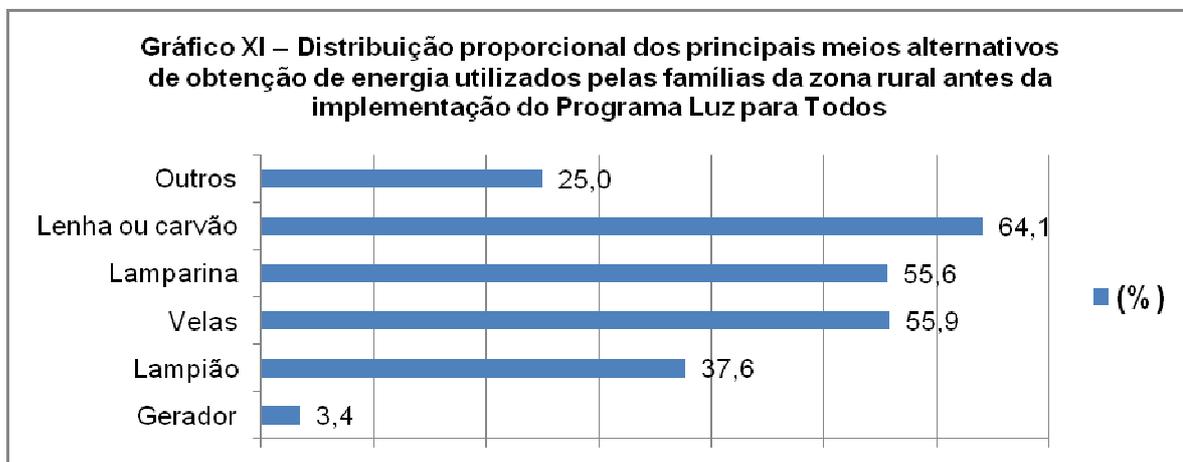


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa do MME sobre os resultados do Programa Luz para Todos. (1 Salário-mínimo em 2009 = R\$ 465,00)

Esses percentuais significam que, na época da pesquisa, mais de 1,9 milhão de famílias recebiam até três salários-mínimos, enquanto outro grupo perfazendo cerca de 1,2 milhão de famílias recebia até um salário-mínimo, o que, segundo avaliação do MME, comprova o acerto da decisão de se levar à população rural o acesso gratuito à energia elétrica. É de se admitir que caso tivesse que pagar por uma parcela do investimento, pelo padrão de entrada de energia e pela instalação interna do domicílio, essa parcela da população não teria condições de obter o acesso à energia. Quando o programa foi lançado, havia a previsão de que 90% do seu público-alvo (1,8 milhão de famílias) recebiam até três salários-mínimos.

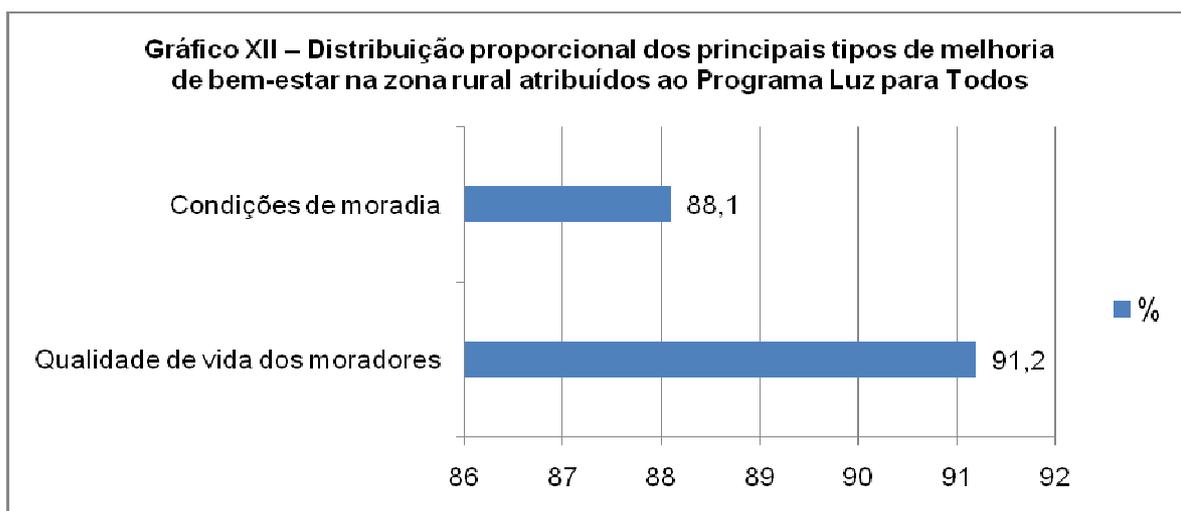
Em relação às fontes de energia utilizadas pelos domicílios para iluminação e cocção de alimentos antes da implementação do programa, a pesquisa do MME constatou que

cerca de 96% dos entrevistados utilizavam outras fontes de energia. O Gráfico XI apresenta os principais meios alternativos de obtenção de energia pelos entrevistados.

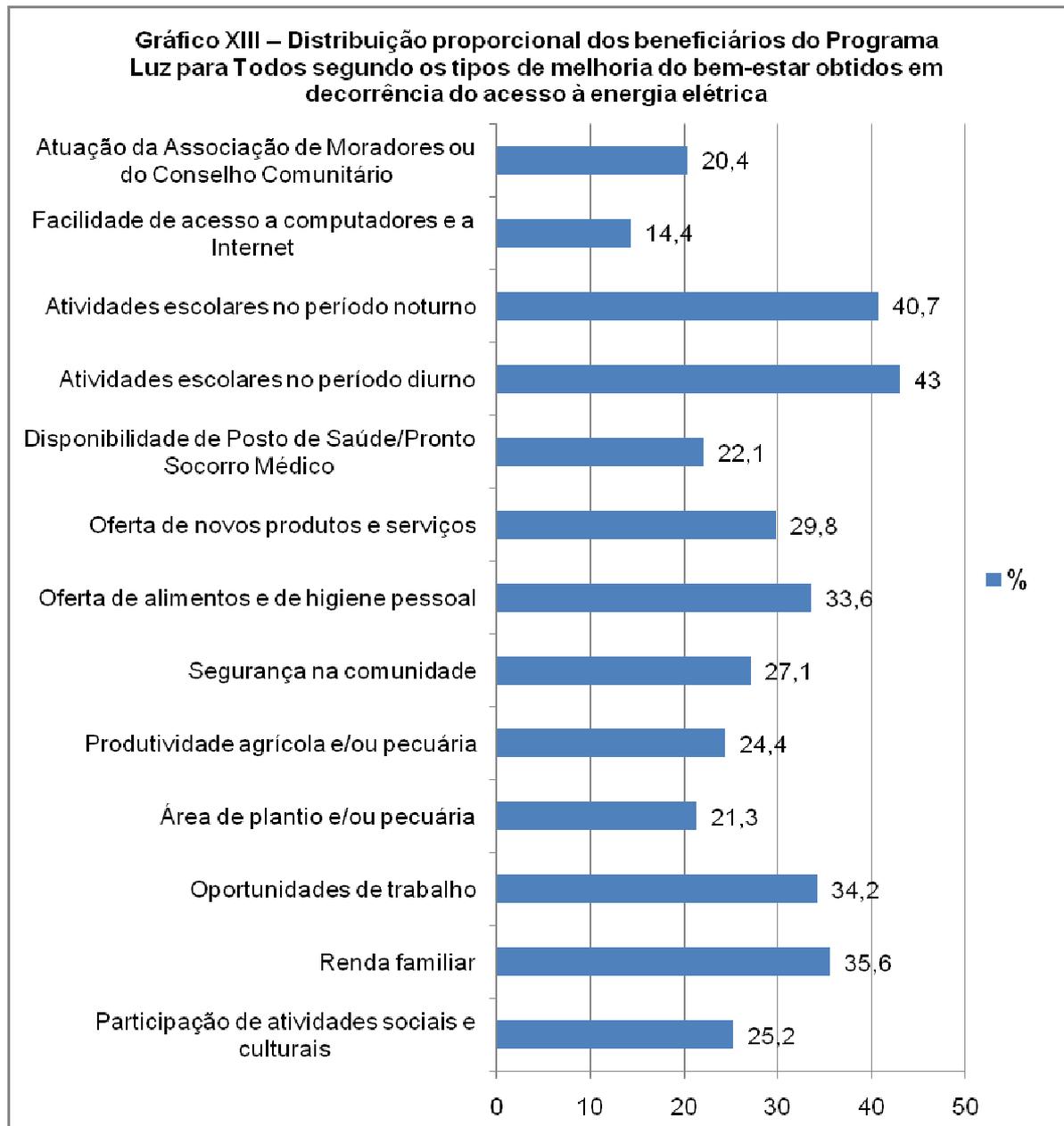


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa do MME sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009.

No que concerne à identificação de benefícios diretos produzidos pelo programa, a pesquisa apontou um conjunto de melhorias observadas nos domicílios e nas comunidades atribuídas ao Programa Luz para Todos. Os Gráficos XII e XIII apresentam esses resultados.



Fonte: Pesquisa do MME sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009



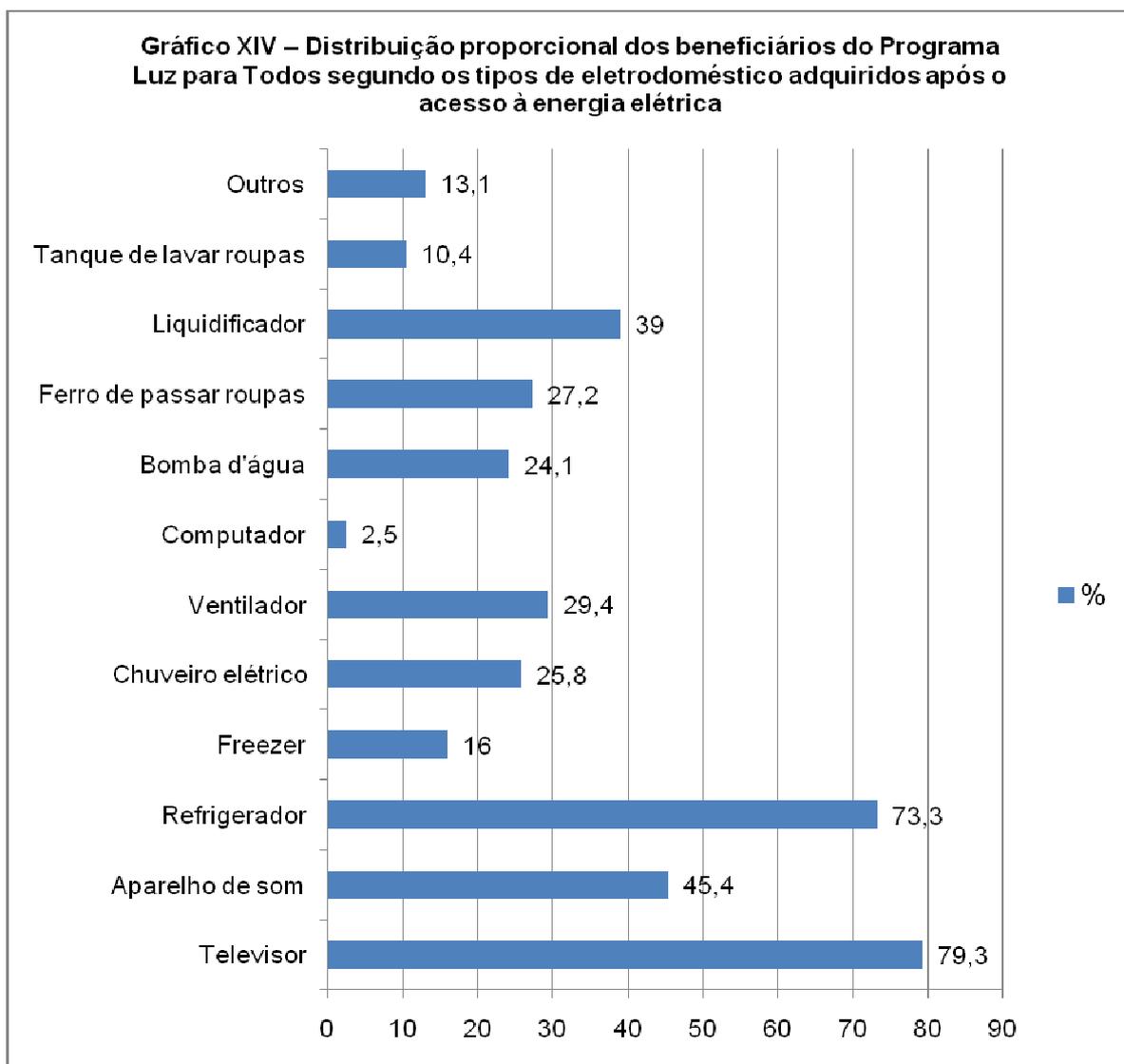
Fonte: Pesquisa do MME sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009

A pesquisa realizada pelo MME incluiu também a verificação da relação nexocausal entre as melhorias percebidas pelos beneficiários e o Programa Luz para Todos. O Anexo A mostra os resultados dessa avaliação.

Observa-se, no citado Anexo, que a grande maioria dos entrevistados, chegando a mais de 70%, atribuiu de forma exclusiva ao Programa Luz para Todos a melhoria na qualidade de vida e de suas condições de moradia. Quando se incluem nessa análise as pessoas que atribuíram parcialmente ao programa a melhoria desses aspectos, a proporção aumenta para 90%. Outras melhorias que apresentam proporção representativa dizem respeito

às atividades escolares, tanto do período noturno quanto do período diurno. Em relação aos demais itens, foram registrados baixos índices de melhoria, indicando que o acesso à energia elétrica, por si só, não chega a ser suficiente para atender a todas às necessidades da população residente no meio rural.

No que tange aos benefícios indiretos do programa, isto é, os efeitos que teriam sido proporcionados a partir da disponibilidade de energia elétrica, a pesquisa do MME aponta certa movimentação da economia, traduzida pela aquisição de eletrodomésticos e outras utilidades pelos novos consumidores. O Gráfico XIV indica as proporções dos entrevistados que adquiriram um ou mais eletrodomésticos em decorrência do acesso à energia elétrica.



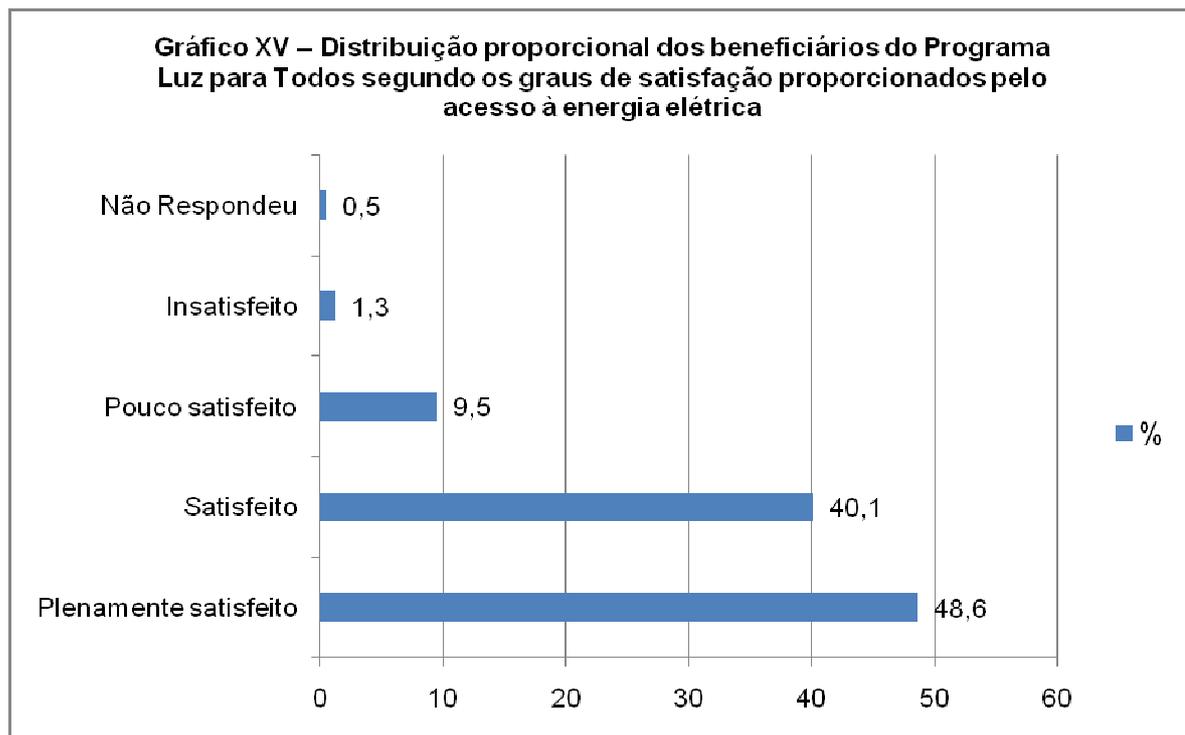
Fonte: Pesquisa do MME sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009.

Ainda segundo a pesquisa encomendada pelo MME, o chamado setor de “linha branca” foi um dos que mais se beneficiaram com o Programa Luz para Todos. Tomando-se por base o número de domicílios atendidos, cerca de 2 milhões, teriam sido comercializados, segundo os dados da pesquisa, 1.586.000 televisores, 1.466.000 refrigeradores e 780.000 liquidificadores. No Gráfico XIV é possível observar que os itens mais adquiridos foram aqueles que proporcionam lazer, conservação de alimentos, conforto e praticidade doméstica, como televisor e aparelho de som, refrigerador, ventilador e chuveiro elétrico, além de liquidificador e ferro de passar roupas.

Outro resultado indireto atribuído pela pesquisa do MME ao Programa Luz para Todos diz respeito ao retorno de famílias para morar no campo. De acordo com os dados divulgados, 96.000 famílias voltaram a morar no campo, o que corresponde a 480.000 pessoas. Apesar da elevada quantidade de pessoas que teriam voltado a residir no campo, essa migração mobilizou tão-somente 4,8% do total de famílias. Essa constatação pode indicar que ainda é muito cedo para se ter uma ideia exata do quantitativo de pessoas que serão atraídas para retornar ao meio rural em resposta à disponibilidade de energia elétrica, bem como sinalizar que é preciso muito mais do que apenas o fornecimento de energia elétrica para estimular as pessoas a retornar para seus locais de origem.

Apesar de admitir que em termos proporcionais o fluxo migratório inverso pode parecer pouco significativo, o MME conclui que, em números absolutos, equivale a uma cidade um pouco menor do que Aracaju, *...que tivesse sido esvaziada de seus moradores, às vezes desempregados ou pessoas vivendo em condições sub-humanas, que acabaram retornando às suas origens para fazer aquilo que sabem e gostam de fazer, em busca de uma vida melhor.*” Segundo o MME, a fixação do homem no campo talvez seja o maior ganho que o Programa Luz para Todos esteja proporcionando ao Brasil, justificando que o desenvolvimento no campo significa um reforço na principal vocação do país, que é a produção de alimentos e bioenergia.

Por último, o resultado da pesquisa do MME aponta a distribuição dos entrevistados segundo os graus de satisfação com o fornecimento de energia proporcionado pelo Programa Luz para Todos. O Gráfico XV ilustra as opiniões dos beneficiários pelo programa.



Fonte: Pesquisa do MME sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009.

## CAPÍTULO 2 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas vem ganhando importância no Brasil, ao tempo em que tem se tornado objeto de ampla abordagem por diferentes autores. Não raro, já é possível se encontrar nos meios de divulgação editais do Governo Federal destinados à contratação de consultores e especialistas para avaliação de programas sociais como o Luz para Todos<sup>34</sup>.

Quando surge a necessidade de avaliação de um programa, é preciso determinar sob qual perspectiva deverá se dar o estudo, de maneira a adequar a análise aos objetivos da parte interessada. A avaliação pode se dar de várias formas e atender a diversos propósitos. A avaliação de processo, ou avaliação de implementação, é uma das modalidades possíveis. Quando se pretende avaliar o processo de implementação de determinado programa, procura-se analisar, entre outros aspectos, as interações que vão surgindo entre seus agentes gestores e executores responsáveis. Essas interações tendem a exercer alguma influência sobre os resultados, alterando muitas vezes o curso planejado durante a elaboração da política pública que originou o programa.

Analisando o “ciclo da política”, Melo e Silva (2000) assinalam que a variabilidade, ou mudanças, que ocorrem na implementação de programas governamentais, explicam em grande parte o insucesso dos governos na tentativa de alcançar os objetivos estabelecidos por ocasião do planejamento de políticas públicas. Significa dizer que problemas não previstos com a devida antecedência podem representar obstáculos intransponíveis durante a fase de implementação de programas, com risco de descontinuidade. Segundo os citados autores, essa constatação tem chamado a atenção para a importância central dos problemas de implementação, uma vez que estes podem servir de referência para o aperfeiçoamento de ações de governo. Embora considerem a constatação como verdadeira e evidente, os autores identificam uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas públicas por parte daqueles que consideram a implementação o “elo perdido” nas discussões sobre os resultados dessas políticas.

---

<sup>34</sup> Ver o relatório “Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do Programa Luz para Todos”, de junho de 2009, no portal do Governo Federal. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/publicacoes.asp>>. Acesso em: 03/02/2010.

A crítica surge em relação à visão clássica, que considera a implementação como uma das fases do “ciclo da política” (*policy cycle*). Para os autores, trata-se de uma visão estanque, ou seja, que não tem efeitos realimentadores sobre a formulação e correção de rumo da política. Estaria fundamentada unicamente em um diagnóstico prévio e em um adequado sistema de informações, tidos como suficientes para determinar as metas e os recursos necessários. Não considera, portanto, o *policy cycle* como um processo. A forma de implementação da ação governamental, nesse caso, se dá de cima para baixo (*top down*).

Outra visão, menos simplista que a anterior, porém igualmente alvo de críticas acadêmicas, enxerga a formulação e implementação de políticas como um processo linear. Nela, as dificuldades, os obstáculos e os problemas da implementação são associados a aspectos relacionados à capacidade institucional dos agentes implementadores; a problemas de natureza política; e à resistência e boicotes impostos por grupos ou setores negativamente afetados pela política, e, às vezes, da própria máquina estatal. Essa visão incorpora à análise das políticas as vicissitudes ocorridas na fase de implementação, assim como considera que o monitoramento e a avaliação de políticas podem funcionar como mecanismos de correção de rota.

Os equívocos da visão linear encontram-se na abordagem da fase de formulação da política, que assume como uma atividade relativamente não problemática. Nesse estágio, parte-se do pressuposto de que o diagnóstico utilizado está essencialmente correto; o formulador dispõe de todas as informações necessárias e o modelo causal utilizado é válido, ou seja, as hipóteses e os pressupostos sobre determinados fenômenos são considerados corretos.

Após concluir que as visões contidas nos dois modelos citados (*clássico* e de *processo linear*) apresentam problemas em consequência dos pressupostos assumidos, além de adotarem o ideal *weberiano* da burocracia pública, os autores propõem uma visão que consideram mais adequada para o entendimento do ciclo de política: a visão da Implementação como Jogo.

Ainda segundo os autores, estudos de situações concretas revelam que, em vez de a administração pública funcionar como um mecanismo operativo perfeito, o que se constata é um padrão distinto, em que prevalecem a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Revela ainda a análise experimental que os formuladores de políticas operam em um ambiente carregado de incertezas, no qual enfrentam limitações de

conhecimento da complexidade dos fenômenos sociais, muitas vezes produtos de contingenciamentos de tempo e de recursos e de ausência de condições de prever e controlar outras contingências futuras. Além disso, devido à delimitação de um conjunto restrito de cursos de ação e de decisões dos planos e programas, cria-se um amplo espaço para a discricionariedade dos agentes implementadores. Por último, as preferências dos formuladores podem ser divergentes dos anseios e expectativas da coletividade a que se destinam as políticas.

Nas palavras de Melo e Silva (2000), o *policy cycle* é “...melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política; e por “nós” (ou elos) críticos”. Vale destacar que os “elos críticos” representam os momentos em que questões referentes ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação institucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam, resultando numa decisão crítica por um dos atores estratégicos, cujo resultado dá uma direção nova ao programa, produzindo o aprendizado.

Souza (2003) reconhece a importância da questão abordada por Melo e Silva (2000), quando, referindo-se ao trabalho coordenado por Asmeron e Reis (1996), menciona temas importantes que ainda não fazem parte da agenda de pesquisa brasileira, assinalando que “... tais temas como o da burocracia – segmento que implementa as políticas públicas – ainda contam com muitos poucos trabalhos vis-à-vis sua importância para o melhor conhecimento do que acontece quando a política é implementada”.

A autora critica grande parte dos estudos acadêmicos nessa área, por sua preocupação com as questões políticas e por serem fortemente assentados no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Tal análise ainda estaria muito influenciada pela tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política.

Afirma que é preciso avançar para o que chama de segunda geração de estudos, que deveriam seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas e concentrar esforços no sentido de identificar as variáveis causadoras de impactos sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio em que se dá ênfase ao melhor entendimento dos resultados.

Sem, no entanto, desprezar o uso de modelos *top-down* de análise, criticados por Melo e Silva (2000), Souza (2003) apoia o uso de análises *bottom-up* nas pesquisas, cuja importância teria crescido a partir dos anos 1980, com a pesquisa realizada por Lipsky (1980).

Os modelos *bottom-up* se fundamentam em três premissas:

- a) analisar a política pública a partir da ação de seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”;
- b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública se propõe solucionar; e
- c) descrever e analisar as redes de implementação.

Segundo a autora, os modelos de análise *bottom-up* são passíveis de crítica quanto à sua capacidade explicativa, mas, por não ignorarem a complexidade de uma política, precisam ser mais testados entre nós.

A autora identifica ainda uma lacuna que, no seu entendimento, precisa ser superada: a necessidade de pesquisas comparativas acerca da *performance* de diferentes políticas públicas, seguindo a trilha que vem sendo aberta pelos estudos de Arretche (2000).

Por último, Souza (2003) conclui que os estudos baseados no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição de agenda (*agenda setting*), podem ser muito promissores para a compreensão da política pública. Entretanto, a autora identifica entre nós a ausência de estudos que testem tipologias sobre políticas públicas desenvolvidas nos chamados países centrais, como, por exemplo, aquela desenvolvida por Lowi (1964, 1972).

O acompanhamento das atividades de execução do Programa Luz para Todos no Ceará leva o autor do presente estudo a concordar com as abordagens e percepções apresentadas por Melo e Silva (2000) e Souza (2003) acerca do processo de implementação. Ambas as percepções se mostram bastante aderentes com o que foi observado no quinquênio 2004 a 2008.. A presença de redes de contato, o aprendizado institucional e a presença atuante dos *stakeholders* citados por Melo e Silva (2000) puderam ser claramente identificados como partes atuantes e retroalimentadoras do programa.

No que respeita à avaliação de programas sociais, à exceção de áreas como saúde e educação, essa atividade parece não fazer parte da cultura de gestão de políticas públicas no Brasil.

Silva e Costa (2000, p. 2) corroboram essa impressão, ao assinalar que:

A experiência brasileira nesse setor é ampla e diversificada, mas considerada insuficiente e insatisfatória. As avaliações de programas de governo se caracterizam, salvo alguns programas na área social, pela dispersão e descontinuidade e as evidências e resultados são raramente documentadas e sistematizadas.

De acordo com os citados autores, isso se deve a duas características dominantes do planejamento governamental do país: a ênfase no processo de formulação de planos e elaboração de programas e projetos e a alta negligência nas etapas de acompanhamento e avaliação dos processos, resultados e impactos.

Por outro lado, Silva e Costa (2000) observam ainda que no país já há desenvolvimento da capacidade institucional de avaliação, sobretudo em função do crescimento da exigência de legitimação dos programas e políticas implementados pelo Poder Executivo.

Nesse contexto, as demandas por *accountability* (responsabilização) surgem tanto dos Poderes Legislativo e Judiciário, como de pressões intragovernamentais por transparência e maior visibilidade do processo decisório, advindas, principalmente, dos Tribunais de Contas.

Os autores referem-se ainda à crescente difusão, na administração pública, das demandas por qualidade de gestão que afetam organizações e programas públicos.

A partir dessas evidências, entende-se necessário preencher o espaço deixado pela ausência ou precariedade de avaliações de políticas públicas, à medida que a sociedade enfrenta uma crescente escassez de recursos para atender aos problemas sociais, o que demanda maior transparência das ações dos gestores públicos e maior responsabilidade e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Além disso, a ocorrência de situações desfavoráveis, como a crise financeira mundial iniciada em 2007 nos EUA, cuja repercussão mais acentuada se deu em 2008 e 2009, afetou a economia de muitos países, entre eles o Brasil, acarretando a redução da oferta de recursos para aplicação em políticas públicas. Esse aspecto fortalece mais ainda a ideia de que os programas sociais precisam de acompanhamento, avaliação e controle.

A avaliação fornece mecanismos que ajudam a aferir o grau de acerto das políticas implementadas e nortear decisões referentes à política atual e àquelas de natureza semelhante que se realizarão no futuro.

Nesse sentido, a avaliação de programas públicos destina-se a contribuir e estimular a promoção das melhores práticas de gestão, assim como possibilitar a prestação de contas à sociedade sobre resultados e impactos alcançados pelas políticas e programas conduzidos.

Embora haja diferentes modelos de *avaliação*, Cohen e Franco (1998) observam que há uma constante entre eles, por um lado, a pretensão de comparar um padrão almejado (imagem-objetivo em direção à qual se orienta a ação) com a realidade (a medida potencial na qual esta vai ser modificada ou o que realmente ocorreu como consequência da implementação da atividade), e, por outro lado, a preocupação em alcançar eficazmente os objetivos propostos. Enquanto isso, na visão de Boulmetis e Dutwin (2000), avaliação é o processo sistemático de coletar e analisar dados para determinar se e em que grau os objetivos têm sido ou estão sendo alcançados, servindo para orientar decisões. Por outro lado, Chelimsky (1997) entende que, quando dirigida a um programa, a avaliação é a aplicação de métodos de pesquisa científica para avaliar o projeto do programa, sua implementação e sua eficácia.

A avaliação comparativa, isto é, a comparação entre o que foi projetado pelo programa e o que na realidade ocorreu é o que se pretende utilizar na presente pesquisa.

Cohen e Franco (1998), no entanto, ressaltam que é preciso estar atento aos riscos de adotar essas definições, haja vista a possibilidade de superestimação ou subestimação de metas, o que poderia levar o pesquisador a conclusões equivocadas sobre o programa avaliado.

Conceito semelhante é encontrado em ONU (1984, p. 18 apud FRANCO, 1998, p. 76), que define a avaliação como:

[...] um processo orientado a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz dos seus objetivos. Trata-se de um processo organizativo para melhorar as atividades ainda em marcha e ajudar a administração no planejamento, programação e futuras tomadas de decisões.

Já na opinião de Viegas (2003), avaliar implica definir e aplicar métodos científicos que orientem os procedimentos do processo de pesquisa. Para esse autor, os processos de avaliação estariam sustentados em quatro pilares indispensáveis: procedimentos, orientação, conteúdo e técnicas. Enquanto os dois primeiros representam o aspecto qualitativo da avaliação, os restantes lhe conferem natureza predominantemente quantitativa.

Ainda de acordo com Viegas (2003), a avaliação poderia ser orientada em pelo menos três vertentes: jurídica, política e econômico-gerencial. Cada uma delas se movimentaria no próprio campo de ação, segundo as suas perspectivas e formas de atuar.

O autor explica que a orientação jurídica da avaliação atuaria no âmbito da Lei, e consiste na conformação formal dos atos com a norma que os rege. Tem o caráter de ser mais punitiva do que formativa, isto é, de aprendizagem. Estaria voltada para os procedimentos, não se preocupando com os resultados. Seria um controle do indivíduo. Seu universo compreende pessoas que praticam ações, e não ações que são praticadas. O autor declara que de maneira geral, pode-se dizer que se trata de uma avaliação voltada para a eficiência. Em relação à vertente política, Viegas (2003) a descreve como sendo, sobretudo, a busca da eficácia.

Por último, a orientação gerencial da avaliação visaria essencialmente à ação. Seu papel consiste em verificar se as ações se orientam para os objetivos estabelecidos.

O caráter da vertente administrativa é, sobretudo, incluyente. Com efeito, punição ou exclusão, para o administrador, significa perda de recurso. O que ela busca é a reorientação da ação, quando observam desvios dos objetivos. A avaliação gerencial assume, portanto, o caráter de monitoramento. Daí se poder dizer que a avaliação gerencial, na essência, busca a efetividade (VIEGAS, 2003, p. 4).

Das três vertentes possíveis de adoção, entende-se ser a orientação gerencial a que mais se aproxima do objetivo desta pesquisa, dado que por meio dela se definem parâmetros avaliativos que possibilitem uma visão sistêmica da política, e conseqüentemente do programa por ela gerado.

De acordo com Viegas (2003), esses parâmetros relacionam-se à pertinência e finalidade, ou teleologia, da política, e conduzem a indagação quanto à inserção de uma dada política no seu contexto geográfico, social, cultural e histórico, bem como sobre os objetivos implícitos e explícitos, sem os quais a política se torna ininteligível.

Acerca da perspectiva gerencial, Viegas (2003) observa que, por definição, a avaliação de políticas públicas tem esse caráter e orientação. Esse autor entende que os aspectos jurídico-legais ou vinculações políticas não devem ser desconsiderados ou depreciados, e, portanto, não ignora sua importância e validade.

Discorrendo ainda sobre a orientação gerencial da avaliação pública, diz o autor:

Nesse contexto, é conveniente lembrar que objetivos são definidos como sendo os parâmetros de eficácia de uma política. Só em função desses parâmetros é que a política passa a ser avaliada. Só a partir dessas definições podem ser emitidos juízos de valor sobre determinada política. [...] Iguamente, só após terem sido identificados os contextos onde se exerce uma política e os reais objetivos para que foram estabelecidas é que se pode definir os limites do sistema onde ela passa a atuar. Feito isso, é possível selecionar suas variáveis essenciais que constituirão o modelo para sua análise.[...] Identificados os parâmetros constitutivos de uma política, suas variáveis essenciais, seus limites e, por via de consequência, suas interfaces, estarão postas as condições para o avaliador definir os conteúdos de sua análise e, a partir daí, passar para a aplicação de técnicas de levantamento (VIEGAS, 2003, P. 4).

Silva e Costa (2000) reforçam o caráter de avaliação gerencial dado por Viegas (2003), ao citarem a definição de avaliação proposta pela Organization for Economic Cooperation and Development (OECD):

Avaliação é uma estimativa das características e efeitos de uma política ou de um programa ou projeto, concluído ou em fase de execução, da sua concepção, implementação e resultados. Ela visa determinar a relevância e realização dos seus objetivos e sua eficiência, eficácia, impactos e sustentabilidade do ponto de vista do desenvolvimento. Uma avaliação deve suprir informações críveis e úteis e permitir a absorção dos resultados pelo processo decisório e pelos beneficiários das políticas e programas (SILVA E COSTA, 2000, p. 1).

Os objetivos da função de avaliação se diferenciam das atividades de auditoria ou monitoramento dos processos formais associados à administração pública.

Melhorar a eficiência do gasto público e a eficácia da ação de governo tem sido o objetivo final de muitas atividades de avaliação assim como as avaliações tem servido para objetivos instrumentais ao contribuírem para a melhoria da qualidade da gestão pública por um processo de realimentação ou “*feedback*” (SILVA E COSTA, 2000, p. 2).

Concordando com as definições já citadas, Aguilar e Ander-Egg (1994) veem na avaliação uma análise crítica das realizações e resultados de um projeto em relação aos objetivos propostos, às suposições e estratégias fundamentais e à destinação de recursos.

Segundo Hayes (2001), a pesquisa avaliativa possibilita responder a várias questões relacionadas à implementação de um programa, destacando-se aquelas que pretendem identificar se o modelo de implementação do programa foi adequado; se o programa foi conduzido com competência e eficácia; se as metas foram atendidas tempestivamente; quem foram os beneficiários; qual foi a forma de organização do programa; quais os custos unitários previstos e os efetivamente incorridos para o programa; e se os dados encontrados revelam o que realmente ocorreu e se o programa pode ser defendido.

## **2.1 Avaliação de implementação**

De acordo com Cohen e Franco (1998), a classificação dos tipos de avaliação pode ser feita em função dos seguintes aspectos: o momento em que se realiza e os objetivos que persegue; quem a realiza; a escala dos projetos; e os destinatários da avaliação.

Com relação ao momento em que se realiza a avaliação, segundo as raízes da tradição da economia, a distinção clássica considera as avaliações *ex-ante* e *ex-post*. A primeira ocorre antes da execução do projeto<sup>35</sup>, e procura antecipar fatores que serão levados em conta no processo decisório. A segunda ocorre quando o projeto já se encontra em execução ou concluído, sendo as decisões adotadas com base nos resultados efetivamente alcançados. A dimensão temporal possibilita diferenciar, na avaliação *ex-post*, as fases durante e depois da realização do processo. Enquanto a primeira recebe o nome “avaliação de processos” ou “concomitante”, a segunda é denominada “avaliação terminal”. A avaliação terminal recebe também o nome “avaliação de resultados ou impactos” (COHEN; FRANCO, 1998, p. 109).

---

<sup>35</sup> Segundo Cohen (1998), projeto é a unidade mínima de execução de determinada política, enquanto programa é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos.

Para Rossi (1999 apud HOLANDA, 2006), a avaliação de processos é considerada etapa preparatória para a avaliação de resultados e impactos.

Segundo Holanda (2006), tal como no monitoramento, a avaliação tem por propósito, numa perspectiva mais profunda e de longo prazo, detectar desvios, falhas, distorções, excessos, insuficiências, erros e omissões, contribuindo para o ajuste e a correção de rumos e para a reformulação dos planos, políticas, objetivos e estratégias definidos na etapa de planejamento.

Enquanto a avaliação de impacto “olha para trás”, procurando determinar em que medida o projeto alcançou seus objetivos e quais foram seus efeitos secundários (previstos e não-previstos), a avaliação de processos “olha para frente” (para as correções ou adequações) (COHEN; FRANCO, 1998).

Dessa forma, a avaliação utilizada nesta pesquisa é, segundo a tipologia, uma *avaliação de processos*, porquanto concomitante à execução do programa. Tem por objetivo determinar em que medida os componentes do Programa Luz para Todos contribuíram ou foram compatíveis com os fins perseguidos durante sua implementação no Estado do Ceará.

Na presente pesquisa, a avaliação procura igualmente detectar as dificuldades que ocorreram na programação, gestão e controle do programa. Geralmente esse tipo de avaliação faz com que eventuais falhas possam ser oportunamente corrigidas, diminuindo, assim, os custos decorrentes da ineficiência. Quanto à possibilidade de utilização dos resultados da pesquisa em benefício desse ou de outros programas, cabe a seguinte observação: ainda que as conclusões desta avaliação não venham a ser utilizadas em benefício do próprio Programa Luz para Todos, dada a proximidade de seu término, espera-se que suas conclusões possam ser úteis a outros programas sociais de natureza semelhante, a exemplo dos serviços públicos de saneamento básico e gás canalizado.

O processo de avaliação de programas sociais requer, por sua vez, a representação literária do conceito que se quer medir e de sua especificação. Especificar um conceito implica decompô-lo em dimensões, ou seus aspectos integrantes, com o objetivo de refletir da melhor maneira possível sobre a complexidade do fenômeno que se deseja medir. Definidas as dimensões, é preciso escolher indicadores que possam representá-las. Os indicadores devem reunir dois requisitos básicos: estar relacionados com o conceito ou dimensão que se propõem indicar e serem dimensão numérica, quantitativa, da dimensão que refletem (AGUILAR, 1994).

Na literatura acadêmica sobre avaliação de programas sociais, são frequentemente encontrados três conceitos: *eficácia*, *eficiência* e *efetividade*.

Ensinam Cohen e Franco (1998, p. 102) que *eficácia* “representa operacionalmente o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos aplicados”. Essa representação estaria associada às razões essenciais do projeto, quais sejam produzir mudanças da realidade, solucionar um problema social ou prestar um serviço a determinado subconjunto populacional. Os autores associam dois aspectos fundamentais a esse conceito: metas e tempo.

Por outro lado, Arretche (1999) entende que a avaliação de *eficácia* mede a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de dado programa e seus efetivos resultados. A autora acrescenta nesse ponto um entendimento adicional, que o torna importante e esclarecedor quanto à adequação da utilização desse conceito na metodologia aplicada na presente pesquisa. Diz a autora: “Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados”.

Embora a avaliação de *eficácia* seja mais frequentemente utilizada para avaliar os resultados alcançados por um programa, confrontando-os com suas metas e objetivos, vê-se que o conceito pode ser estendido à etapa de implementação, quando os instrumentos previstos são comparados com os que foram efetivamente empregados.

O conceito de *eficiência* é predominantemente utilizado na análise financeira, sendo associado à noção do *ótimo*. Em outras palavras, vale dizer que, dada uma mesma tecnologia, a geração de determinada quantidade de produto demandaria *quantidades físicas mínimas* de recursos. Levando-se em conta que os insumos requeridos por um projeto podem ser expressos em unidades monetárias, a *eficiência* é definida como sendo a relação entre os produtos e os custos dos insumos (COHEN; FRANCO, 1998).

Por outro lado, Arretche (1999) entende por avaliação de *eficiência* a medição da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados.

Segundo Aguilar (1994), na avaliação de *eficiência* procura-se estabelecer o grau de rentabilidade econômica da intervenção, seja em um programa ou num serviço, comparando-se benefícios e custos, resultados e custos ou utilidade e custos.

O terceiro conceito, *efetividade*, é traduzido por Cohen e Franco (1998) como sendo a relação entre os resultados e os objetivos de um projeto. É a medida do impacto, isto é, o resultado dos efeitos do projeto, ou o grau de alcance dos objetivos.

Arretche (1999, p. 31) conceitua avaliação de *efetividade*, como “o exame entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação”.

Observa-se que a cada conceito, pode ser associado um tipo de avaliação. Cada tipo cumpre uma finalidade específica nesse propósito, oferecendo diferentes graus de complexidade e, conseqüentemente, de recursos, tempo e metodologias.

Viu-se que o conceito de *eficácia*, traduzido em avaliação de *eficácia* por Arretche (1999), pode ser aplicado na avaliação do processo de implementação de um programa. Por outro lado, os outros dois conceitos, *eficiência* e *efetividade*, são mais diretamente ligados à avaliação de resultados de um programa ou projeto, o que, naturalmente, implica a necessidade de se ter um projeto ou programa concluído, especialmente quando se trata da avaliação de *efetividade*.

Considerando-se, portanto, os objetivos definidos nesta pesquisa e o estágio de implementação em que se encontra o Programa Luz para Todos, privilegia-se nesta avaliação o conceito de *eficácia*, visto como a relação entre as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa e entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

### CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA

A presente pesquisa tem por objetivo a avaliação do processo de implementação do Programa Luz para Todos, cuja conclusão foi inicialmente prevista para ocorrer em 2008, sendo posteriormente prorrogado para o final de 2010<sup>36</sup>. O fato de a pesquisa ter se realizado durante a fase de execução do programa foi determinante na escolha do tipo de avaliação a ser procedida, influenciando diretamente a metodologia empregada. Por outro lado, levando-se em conta que a pesquisa foi realizada ainda durante essa fase de implementação, tornar-se-ia impraticável o uso de metodologia do tipo avaliação de resultados nessa etapa, já que somente após o encerramento do programa é que se poderia identificar efetivamente resultados ou efeitos avaliáveis.

Para determinação do grau de alcance das metas que deveriam ser cumpridas na fase de implementação do programa, bem como para verificação do emprego dos instrumentos previstos para sua execução, tornou-se necessário identificar e quantificar as metas e relacionar os instrumentos que melhor representassem o desempenho desejado para o programa nessa fase.

As metas do programa estão descritas em duas principais fontes documentais: na regulamentação da ANEEL, por meio das Resoluções 175, de 28 de novembro de 2005, e 365, de 19 de maio de 2009; e nos Termos de Compromisso firmados entre a União, os Estados e os Agentes Executores (concessionárias, cooperativas e permissionárias), com a interveniência da ANEEL e da ELETROBRAS. Já os instrumentos previstos para implementação do programa são descritos no Manual de Operacionalização, cuja versão atual foi atualizada pela Portaria nº 85, de 20 de fevereiro de 2009, do MME<sup>37</sup>.

Para se avaliar o programa segundo o conceito de *eficácia* já citado, foram definidas três dimensões de avaliação, associando-se a cada uma delas um determinado grupo de indicadores. Na escolha dessas dimensões foi considerado um conjunto de aspectos

---

<sup>36</sup> O programa foi inicialmente planejado para ser concluído em 2008, quando deveria ser declarada a universalização dos serviços públicos de energia elétrica no Brasil. Entretanto, a constatação de demanda no meio rural superior à prevista, associada ao não cumprimento das metas iniciais pelos Agentes Executores, tornou necessária sua prorrogação para o final de 2010.

<sup>37</sup> A Portaria nº 85, de 20 de fevereiro de 2009, do MME, aprovou a Revisão nº 6 do Manual de Operacionalização, que estabelece os critérios técnicos, financeiros, procedimentos e prioridades a serem aplicados no Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos.

capazes de influenciar fortemente os resultados na etapa da implementação do programa, tais como a organização e a operação das atividades, bem como o atendimento às metas, e a qualidade presente no processo. No que concerne aos indicadores, sua definição teve por objetivo reunir características específicas associadas a cada uma das dimensões de avaliação do programa, cuja finalidade é possibilitar à pesquisa uma abordagem de natureza quantitativa e qualitativa.

É importante destacar que os indicadores utilizados neste estudo apresentam-se na forma simples de frequência relativa (ou proporção), quando objetivam aferir os instrumentos utilizados na implementação do programa; e na forma de conceitos, quando dirigidos à avaliação qualitativa do processo. Têm meramente o propósito de indicar em que proporção foram atendidos os requisitos ou objetivos previamente estabelecidos na fase de planejamento do programa. Kageyama (2008), em um estudo abrangente sobre as desigualdades regionais do desenvolvimento rural no Brasil, faz referência a diversos indicadores representados na forma de frequência relativa, ou proporção, que guardam semelhança e propósito com aqueles aqui utilizados.

Assim, por meio da verificação do atendimento às metas físicas e da análise e quantificação do grau de uso dos instrumentos previstos nos regulamentos do programa, procurou-se atender à análise quantitativa. Para atendimento do aspecto qualitativo, procedeu-se à avaliação da qualidade das atividades de implementação, em articulação com os agentes participantes do Comitê Gestor Estadual.

As três dimensões escolhidas para avaliação da implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará são: **Organizacional-Operacional**, **Metas Físicas** e **Qualidade Percebida**.

A dimensão **Organizacional-Operacional** tem a finalidade de verificar e analisar a estrutura e a forma de operacionalização das atividades de implementação do programa, possibilitando a comparação dessa estrutura e das atividades desenvolvidas, com o que foi previamente estabelecido nos regulamentos. Essa dimensão, por sua vez, compõe-se dos seguintes indicadores: **IATRIB** – Grau de observância, pelo CGE-CE, das atribuições estabelecidas no Manual de Operacionalização; **ICOMPA** – Grau de compatibilidade das metas; **IESTRU** – Grau de implantação da estrutura operacional do programa; **IREDEB** – Grau de realização de reuniões deliberativas do CGE-CE com quorum; **IREGIM** – Grau de observância do Regimento Interno do CGE-CE pela coordenação do CGE-CE; e **IREUNO** – Grau de realização das reuniões previstas para o CGE-CE.

Especificamente com relação aos indicadores **IATRIB** e **IREGIM**, que visam aferir o cumprimento das atribuições definidas nos regulamentos referidos, o autor deste estudo identificou a necessidade de associar distintos graus de importância às diferentes atribuições e atividades que estão ligadas a ambos. O estabelecimento de graus, ou pesos, teve como justificativa a constatação de que a importância para a sociedade ou os esforços exigidos para o cumprimento dessas atividades e atribuições eram significativamente diferentes. Para suprir a essa necessidade, e dado o fato de não ter sido encontrado na literatura consultada metodologia que atendesse ao caráter singular e exclusivo das atribuições analisadas nesta pesquisa, o autor deste estudo fez uso das próprias observações e informações registradas durante o período no qual participou do Comitê Gestor Estadual, para atribuir de forma empírica pesos diferentes a cada uma delas.

Dessa forma, para o indicador **IATRIB**, as atribuições consideradas como de maior relevância para a sociedade, ou que exigiram maior esforço e tempo do CGE-CE, como a articulação de ações de desenvolvimento integrado e o cumprimento de metas, receberam pesos correspondente maiores do que as demais, representadas pela avaliação das demandas da sociedade, acompanhamento de execução física e financeira do programa, ou encaminhamento de relatórios mensais pelo CGE-CE. Ver Quadro 14.

A mesma metodologia foi aplicada ao indicador **IREGIM**, tendo sido atribuído por este autor os pesos correspondentes às atribuições da coordenadoria do CGE-CE. Destaque nesse sentido foi dado para as atribuições da referida coordenadoria relacionadas à implementação das deliberações do CGE-CE, ao cumprimento das atribuições consignadas no Regimento Interno e à manutenção de arquivos e deliberações do Comitê Estadual. Ver quadro 15.

A dimensão **Metas Físicas** objetiva identificar o grau de atendimento das metas estabelecidas para o programa, analisando os principais aspectos que influenciaram os resultados alcançados. Para essa dimensão foram estabelecidos os seguintes indicadores: **IMETAA** – Grau de alcance das metas físicas anuais do programa; **IMETAC** – Grau de atendimento das metas priorizadas pelo CGE-CE; e **IMETAG** – Grau de alcance das metas físicas globais do programa para o período de 2004 a 2008. Por se tratar de dados relacionados com metas numéricas do programa, não houve necessidade do emprego de pesos na obtenção destes indicadores. As metas globais e anuais são apresentadas no Quadro 11.

Quadro 11 – Metas anuais de atendimento de ligações de energia pelo Programa Luz para Todos no meio rural do Ceará no período 2004-2008

<b>Ano</b>	<b>Meta</b>
2004	18.000
2005	25.000
2006	30.000
2007	30.000
2008	9.000
<b>Total</b>	<b>112.000</b>

Fonte: Resolução ANEEL nº 175, de 28 de novembro de 2005

A dimensão **Qualidade Percebida** tem por finalidade apresentar uma síntese das avaliações feitas pelos diversos agentes que participaram do processo de implementação do programa no Ceará. Para compor essa dimensão foram selecionados os seguintes indicadores: **IQCRI** – Nível de satisfação dos agentes em relação à qualidade dos critérios utilizados para seleção e priorização do atendimento aos beneficiários durante a implementação do programa; **IQDAGE** – Avaliação do desempenho dos agentes responsáveis pela implementação do programa; e **IQDEXE** – Avaliação do desempenho de execução das obras pelos agentes concessionária e Governo do Estado.

O Quadro 12 sintetiza os tipos de indicadores segundo a dimensão.

Quadro 12 – Dimensões e Indicadores de Avaliação

<b>Dimensão</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Tipo do Indicador</b>
Organizacional - Operacional	IATRIB ; ICOMP A; IESTRU; IREDEB; IREGIM; e IREUNO	Quantitativo
Metas Físicas	IMETAA; IMETAC; e IMETAG	Quantitativo
Qualidade Percebida	IQCRI; IQDAGE; e IQDEXE	Qualitativo

Fonte: Elaborado pelo autor, 2010.

A metodologia empregada no estudo consistiu em grande parte na pesquisa documental relacionada aos temas da universalização de energia elétrica, desenvolvimento, programa Luz para Todos e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, além de pesquisa bibliográfica, da leitura de teses, dissertações e artigos, realizou-se consulta à legislação federal, com destaque para as Leis 10.438/2002, 10.762/2003, e 10.848/2004; Decretos 4.873/2003 e 6.442/2008; à regulamentação da ANEEL, em especial as resoluções normativas 456/2000, 223/2003, 175/2005, e 365/2009, além das Notas Técnicas 96/2004, 99/2005, 15/2007, e 34/2009 daquela Agência Nacional.

Compôs ainda o trabalho metodológico a leitura e análise de todas as atas de reunião do CGE-CE realizadas no período 2004-2008, de onde foram extraídas informações que subsidiaram e direcionaram o estudo para as questões relevantes da implementação do programa. A análise dos registros das atas subsidiou em grande parte a escolha e formulação das questões que foram dirigidas aos membros do CGE-CE, objetivando a determinação dos indicadores, em especial aqueles de caráter qualitativo. Outra documentação consultada foram os relatórios gerenciais do CGE-CE e as prestações de contas da Concessionária.

No ANEXO C encontra-se a relação das principais questões formuladas aos agentes que participaram da pesquisa. As respostas às referidas questões são apresentadas de forma sintética no próximo capítulo.

Outro aspecto que se destaca na metodologia, refere-se à verificação quanto ao cumprimento das regras constantes no Manual de Operacionalização do Programa, dado pela Portaria nº 085/2009 do MME, e do Regimento Interno do CGE-CE. Referidos documentos orientaram a formulação de vários indicadores, como o **IESTRU**, **IATRIB**, **IREGIM**, **IQCRT**, **IREDEB**, entre outros e foram fundamentais para as conclusões do estudo. O Manual de Operacionalização assume nesse contexto especial importância por definir, estruturar e orientar toda a execução do programa.

Igualmente importante como fonte de informações para a pesquisa, foram os Termos de Compromisso e Contratos firmados entre a Concessionária, o MME e o Governo do Estado. Tais documentos não apenas formalizaram juridicamente os compromissos das partes, como propiciaram a concretização da execução das metas do programa. Por essa razão a análise das informações contidas nesses instrumentos integrou a metodologia utilizada.

## **CAPÍTULO 4 – RESULTADOS**

O presente capítulo apresenta e analisa os resultados obtidos pela pesquisa mediante aplicação da metodologia descrita no capítulo anterior.

A avaliação da implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará consiste basicamente da análise do desempenho quanto a: implantação da estrutura organizacional prevista; operacionalização das atividades; alcance das metas estabelecidas; e qualidade dos procedimentos adotados. A determinação de cada indicador associado a esses aspectos é precedida pela definição e descrição dos seus objetivos, sendo em seguida relacionadas as considerações e justificativas utilizadas para a obtenção do grau de desempenho respectivo.

Inicialmente serão apresentados os resultados dos indicadores associados à Dimensão Organizacional-Operacional do programa.

### **IESTRU – Grau de implantação da estrutura operacional do programa**

O indicador **IESTRU** tem por objetivo retratar a condição da implantação da estrutura operacional prevista para atuar na execução e gestão compartilhada do programa. A estrutura operacional de referência utilizada para a obtenção desse indicador encontra-se no tópico 5 do Manual de Operacionalização do programa, versão 6.0. De acordo com referido manual, a operacionalização do programa deveria se dar por meio das ações e interações da Comissão Nacional de Universalização (CNU), do Comitê Gestor Nacional (CGN), dos Comitês Gestores Estaduais (CGE), dos Governos Estaduais, da ANEEL, da ELETROBRAS e dos Agentes Executores.

É oportuno observar que embora a avaliação do programa se limite às atividades desempenhadas no Estado do Ceará, esse indicador considerou, em algumas situações, a estrutura operacional implantada em todo o Território Nacional, em razão das ações e

decisões adotadas em âmbito nacional têm a capacidade de influenciar decisivamente os resultados obtidos no nível estadual.

Com base em tais premissas, foram considerados integrantes da estrutura operacional de referência os agentes que, direta ou indiretamente, deveriam atuar na implementação do programa, a saber: Comissão Nacional de Universalização (CNU), Ministério de Minas e Energia (MME), Comitê Gestor Nacional (CGN), Coordenadorias Regionais, Comitês Gestores Estaduais (CGE), ELETROBRAS – Centrais Elétricas Brasileiras S.A., Agente Executor – formado por concessionárias e permissionárias de distribuição e cooperativas de eletrificação rural, Agentes Luz para Todos, Governos Estaduais e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

O **IESTRU** é obtido pela razão entre o número de estruturas efetivamente implantadas e atuantes na execução e gestão compartilhada do programa e o total previsto no Manual de Operacionalização.

Para análise da estrutura disponibilizada para cada agente, foram empregadas duas regras na determinação do **IESTRU**. A primeira delas considera implantada a estrutura operacional daqueles agentes que já existiam institucionalmente antes da criação do programa e cuja atuação em prol da implementação do programa foi efetivamente constatada.

Incluem-se nessa situação o MME, a ELETROBRAS, a ANEEL, os Governos Estaduais e os Agentes Executores – concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural autorizadas pela ANEEL. A premissa é que, por motivos óbvios, torna-se desnecessária a comprovação da existência desses órgãos, cabendo apenas a verificação de sua atuação.

A segunda regra considera a estrutura dos agentes que foram criados exclusivamente em razão da existência do programa. Nesse caso, somente seriam consideradas implantadas as estruturas daqueles em relação aos quais ficassem materialmente evidenciadas a existência e a efetiva participação na implementação do programa. Nessa categoria incluem-se a CNU, o CGN, os CGEs, as Coordenadorias Regionais e os Agentes Luz para Todos.

A CNU e o CGN, foram criados por meio do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003. Além do registro legal, a existência desses dois agentes foi ratificada nos itens 5.1 e 5.3 do Manual de Operacionalização. Pesquisa feita pelo autor junto ao MME

identificou que, embora em número reduzido, ocorreram reuniões do CNU, o que confirmou sua atuação.

O CGN reúne representantes do MME, da ELETROBRAS e suas controladas (CGTEE, CHESF, ELETRONORTE, ELETROSUL e FURNAS), da ANEEL, da Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (Abradee), da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), do Fórum dos Secretários Estaduais de Energia e pelos Coordenadores Regionais do programa. Tem por funções coordenar, fiscalizar e acompanhar as ações do programa em todo o país. A existência formal do CGN restou comprovada por meio dos documentos legais citados.

A constatação de sua atuação deu-se de diversas formas: pela divulgação das atividades coordenadas pela diretoria nacional do programa, como as reuniões com os CGEs, realizadas em todo o país, cujos registros foram disponibilizados no portal do Programa Luz para Todos e publicados no Diário Oficial da União. Neste último é possível encontrar diversos atos praticados pela diretoria do CGN, como a assinatura de Termos de Compromisso entre o MME e Agentes Executores, no caso concessionárias de distribuição<sup>38</sup>.

Com relação aos CGEs, além de sua criação por meio do Decreto nº 4.873, há registro de que a designação e posse dos 26 coordenadores estaduais se deu por meio da Portaria nº 102 do MME, publicada no D.O.U. nº 119, de 23 de junho de 2004. No caso do CGE-CE, a formalização dos membros se deu mediante Termo de Instalação, assinado em 30 de janeiro de 2004, pelo Governador do Estado e pela então titular do MME.

Verificou-se ainda que cada coordenador de CGE tem vínculo com alguma das empresas pertencentes à *holding* ELETROBRAS, a saber: CHESF, ELETRONORTE, ELETRONUCLEAR, ELETROSUL E FURNAS. O Quadro 13 indica, para cada Estado, a controlada da ELETROBRAS responsável pela coordenação do programa no âmbito estadual.

---

<sup>38</sup> Alguns atos praticados pela diretoria do CGN referentes ao Programa Luz para Todos podem ser visualizados, por exemplo, no Diário Oficial da União, edições 141, de 23 de julho de 2004; 168, de 31 de agosto de 2004; 181, de 19 de setembro de 2007; e 174, de 9 de setembro de 2008.

Quadro 13 – Distribuição das empresas controladas da ELETROBRAS responsáveis pela coordenação estadual do Programa Luz para Todos, segundo as respectivas Regiões/Estados

<b>Região</b>	<b>Estado</b>	<b>Controlada</b>
CENTRO-OESTE	Goiás	FURNAS
	Mato Grosso	ELETRONORTE
	Mato Grosso do Sul	ELETROSUL
NORDESTE	Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe	CHESF
	Maranhão	ELETRONORTE
NORTE	Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins	ELETRONORTE
SUDESTE	Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo	FURNAS
	Rio de Janeiro	ELETRONUCLEAR
SUL	Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina	ELETROSUL

Fonte: MME. Disponível em:

<[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/dados\\_estaduais\\_principal.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/dados_estaduais_principal.asp)>. Acesso em: 11 mar. 2010.

Com relação à coordenação regional, o item 5.4 do Manual de Operacionalização estabelece que essa função seria exercida por representantes das controladas da ELETROBRAS. O portal do MME disponibiliza uma relação nominal de quatro coordenadores regionais do Programa Luz para Todos (Nordeste/Norte/Sudeste/Sul), além do seu diretor nacional e coordenador do CGN.

Com relação aos Agentes Luz para Todos, constatou-se, com base em informação fornecida pelo CGE-CE, não haver ocorrido designação formal, como houve para o próprio CGE-CE. Coube, assim, ao próprio coordenador do CGE-CE, na sua esfera de competência, designar para a função servidores da CHESF.

Segundo o coordenador do CGE-CE, por determinação da diretoria da CHESF, somente empregados daquela empresa deveriam integrar as equipes administrativa e técnica do programa. No período de 2004 a 2005 a estrutura administrativa do CGE-CE contou tão-somente com uma secretaria executiva, não tendo sido contemplada com equipe própria de Agentes Luz para Todos. Como forma de suprir essa carência, os serviços técnicos eram executados por empregados da CHESF, com acúmulo de funções. Em 2006 foram contratados dois Agentes Luz Para Todos, passando a secretaria executiva a ser exercida pela mesma secretaria da gerência regional da CHESF. De acordo ainda com o coordenador do CGE-CE,

toda a infraestrutura da gerência regional (veículos, equipamentos de informática, mobiliário, etc.) foi partilhada com o Programa Luz Para Todos.

Com relação à atuação do CGE-CE, do coordenador regional para o Nordeste e dos Agentes Luz para Todos, consulta às atas das reuniões do CGE-CE realizadas no período de 2004 a 2008 possibilitou constatar que esses profissionais foram atuantes na execução do programa. Durante aquele período ocorreram 52 reuniões do CGE-CE, sendo 45 ordinárias. A primeira ocorreu em 4 de maio de 2004, e a última em 16 de dezembro de 2008. Todas as reuniões foram dirigidas pelo coordenador do CGE. Em cinco dessas reuniões foram feitas referências à coordenação regional (três) e aos Agentes Luz para Todos (duas). Em relação a estes últimos, além das atas de reuniões, verificou-se a existência de relatórios de visitas às áreas rurais atendidas pelo programa, atestando a sua efetiva atuação, conforme previsto no Manual de Operacionalização. Constatou-se ainda a presença e participação de representantes do MME e da diretoria nacional do programa em algumas reuniões do CGE-CE.

Com base na constatação de que toda a estrutura organizacional prevista no Manual de Operacionalização foi implantada e considerada atuante na implementação do programa, o **IESTRU** obteve a pontuação máxima prevista, ou seja, 100%.

### **IATRIB – Grau de observância, pelo CGE-CE, das atribuições estabelecidas no Manual de Operacionalização**

O indicador tem por finalidade comparar as atribuições do CGE-CE estabelecidas no Manual de Operacionalização com o efetivamente observado durante o período de implementação do programa. O **IATRIB** é calculado pelo produto do valor obtido nas avaliações quanto ao cumprimento das atribuições do CGE-CE pelo respectivo fator de ponderação, ou peso. Conforme citado na metodologia da pesquisa, é mister observar que nem todas as atribuições dadas ao CGE-CE possuem o mesmo grau de importância. É evidente que algumas exigem mais tempo e esforço do que outras. A avaliação das demandas da sociedade e a definição das obras de eletrificação rural a serem priorizadas segundo os critérios do manual, por exemplo, exige, no entendimento do autor do presente estudo, mais do CGE do

que o encaminhamento de relatórios mensais para a coordenadoria regional. As principais atribuições do CGE-CE, com respectivos pesos, são discriminadas no Quadro 14.

Quadro 14 – Atribuições do CGE-CE para o indicador **IATRIB** – Ponderação

<b>Atribuição</b>	<b>Peso</b>
I – Avaliar as demandas da sociedade e definir as obras de eletrificação rural a serem priorizadas segundo os critérios estabelecidos no Manual de Operacionalização	0,15
II – Encaminhar mensalmente ao coordenador regional relatório de acompanhamento com as principais decisões tomadas, inclusive o resultado das obras definidas como prioritárias	0,10
III – Atuar como facilitador, para que os Agentes Executores cumpram as metas do Programa Luz para Todos que, simultaneamente, atendam às previsões da ANEEL e ao Termo de Compromisso definido no item 4.4 do Manual de Operacionalização	0,30
IV – Acompanhar a execução física e financeira das obras nos Estados, verificando o cumprimento de cronogramas, dificuldades encontradas na execução etc	0,15
V – Identificar e articular ações de desenvolvimento rural integrado que possibilitem o uso social e produtivo da energia elétrica	0,30

Fonte: MME – Item 5.5.2 do Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos. Versão 6.

Feitas essas considerações, passa-se à análise de cada uma das atribuições acima explicitadas, a fim de se determinar os respectivos graus de atendimento.

Para verificação do atendimento da Atribuição I (Avaliar as demandas da sociedade e definir as obras de eletrificação rural a serem priorizadas segundo os critérios estabelecidos no Manual de Operacionalização), recorreu-se novamente à análise das ações do CGE consignadas nas 52 atas de reuniões ocorridas no período de 2004 a 2008.

A análise das atas possibilitou constatar que em 77% das reuniões houve avaliação de demandas da sociedade, com o objetivo de se priorizar obras para execução pelo programa. As demais reuniões trataram de outros assuntos alusivos ao programa.

No que concerne à observância dos critérios contidos no tópico 6 do Manual de Operacionalização, constatou-se que no período 2004-2005 o CGE-CE cumpriu devidamente

os de números I e II<sup>39</sup>, quando definiu que a quantidade de unidades a ser contemplada em cada município deveria ser inversamente proporcional ao respectivo índice de eletrificação, embora haja também decidido que em todos os municípios deveria haver obras do Programa Luz Para Todos. Nos anos seguintes foi mantida a determinação do CGE-CE no sentido de se realizar obras em todos os municípios, abandonando-se, porém, o critério de priorização com base no índice de eletrificação.

Ainda no período 2006-2007 o CGE-CE utilizou novo critério, ao admitir que as obras realizadas pela concessionária para atender a comunidades que satisfizessem o art. 3º da Resolução ANEEL 223/2003<sup>40</sup>, assim como as obras do Plano de Universalização disciplinado pela Lei nº 10.438, seriam aprovadas pelo CGE-CE, devendo ser informadas à ELETROBRAS. Esse critério guarda sintonia com a Atribuição III. O procedimento foi mantido no período 2008-2009, porém não mais se definiram quantitativos de obras.

A seleção das comunidades a serem atendidas no Ceará, procedida em reuniões do CGE, tomou por base o grau atendimento aos parâmetros do Manual de Operacionalização do Programa Luz Para Todos, a viabilidade econômica de cada obra (baseada no custo médio dos contratos vigentes), a quantidade de famílias a serem atendidas e o conhecimento das necessidades da comunidade por algum membro do CGE.

Com base nessas informações, e levando-se em conta que a grande maioria das reuniões do CGE-CE tinha em pauta a eleição e priorização de obras, em conformidade com os critérios do manual, considera-se cumprida essa atribuição do CGE, alcançando o valor máximo estabelecido para esse item, ou seja, 0,15, ou 15% do valor associado ao **IATRIB**.

Com referência ao atendimento da Atribuição II (Encaminhar mensalmente ao coordenador regional relatório de acompanhamento com as principais decisões tomadas, inclusive o resultado das prioridades de obras definidas), constatou-se, em consulta à coordenadoria do CGE-CE, que somente em julho de 2008 os referidos relatórios de acompanhamento passaram a ser mensalmente enviados ao coordenador regional do

---

<sup>39</sup> Critério I – projetos de eletrificação rural em municípios com Índice de Atendimento a Domicílios inferior a 85%, calculado com base no Censo 2000; Critério II – projetos de eletrificação rural em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano inferior à média estadual

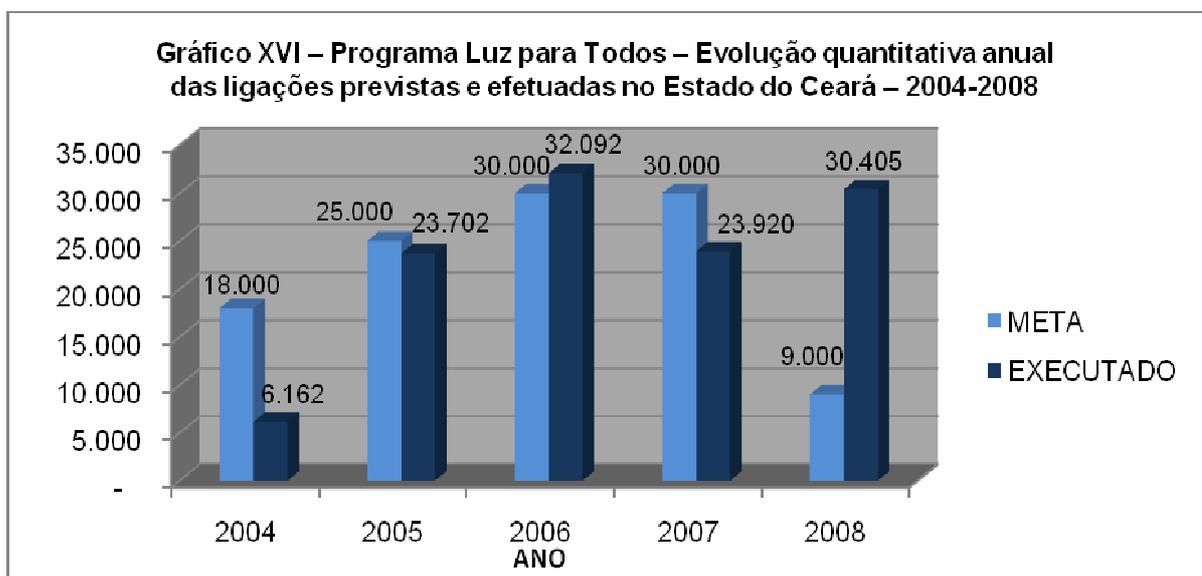
<sup>40</sup> O art. 3º da Resolução ANEEL 223/2003 estabelece que, a partir da data de sua publicação, a concessionária deve atender, sem qualquer ônus para o solicitante, ao pedido de nova ligação para unidade consumidora cuja carga instalada seja inferior ou igual a 50 kW, com enquadramento no Grupo B (unidades consumidoras com fornecimento/faturamento em tensão inferior a 2,3 kV), que possa ser efetivada mediante extensão de rede em tensão inferior a 2,3 kV, inclusive instalação ou substituição de transformador, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede em tensão igual ou inferior a 138 kV.

programa. Considerando-se, assim, o período de análise do programa – 2004 a 2008 – e o tempo efetivo de envio dos relatórios para a coordenadoria regional, conclui-se que o CGE-CE cumpriu apenas 10% da Atribuição II. Ou seja, de um total de dez semestres do período em análise, somente no último o CGE-CE passou a encaminhar os relatórios de acompanhamento requeridos.

Em face dessa constatação, considera-se que a Atribuição II do CGE-CE foi cumprida apenas parcialmente, alcançando somente 10% do valor máximo estabelecido para esse item, o que acarretou uma pontuação igual a 0,01, ou 1% do valor associado ao **IATRIB**.

Em relação à Atribuição III do CGE-CE (Atuar como facilitador, para que os Agentes Executores cumpram as metas do Programa Luz para Todos que, simultaneamente, atendam às previsões da ANEEL e ao Termo de Compromisso definido no item 4.4 do Manual de Operacionalização), dois aspectos merecem destaque: o primeiro se relaciona ao cumprimento físico das metas estabelecidas pela ANEEL e nos Termos de Compromisso firmados entre a concessionária, o MME e o Governo do Estado; o segundo se refere à observância das regras estabelecidas no Manual de Operacionalização do programa.

No que tange às metas físicas, registra o Relatório Gerencial da coordenadoria do CGE-CE, de janeiro de 2009, que o total de ligações feitas pelo programa teria alcançado 103,82% das metas previstas para o período de 2004 a 2008. Os Gráficos XVI e XVII indicam como se deu, ano a ano, e de forma acumulada, o alcance das metas do programa no Estado do Ceará.



Fonte: Relatório Gerencial da coordenadoria do CGE-CE (Jan/2009)



Fonte: Relatório Gerencial da coordenadoria do CGE-CE (Jan/2009)

Com relação à observância das regras, sua importância para a avaliação do grau de atendimento da Atribuição III reside no fato de o Manual de Operacionalização explicitar, no item 5.7.1, que o Agente Executor, no caso, a concessionária, responde não somente pela implementação do Programa de Obras, cabendo-lhe também observar as obras priorizadas pelo CGE. Considerada esta última condição, verifica-se a ocorrência de alguns problemas que dificultaram o atendimento da Atribuição III pelo CGE-CE.

Na opinião da coordenadoria do CGE-CE, o nível de execução das obras priorizadas e aprovadas foi considerado baixo, quando comparado com as obras do Plano de Universalização estabelecidas a partir da Resolução ANEEL 223/2003. Ainda segundo aquela coordenadoria, a grande quantidade de atendimentos de solicitações que satisfaziam às condições do art. 3º da Resolução ANEEL 223/2003<sup>41</sup> prejudicou o andamento das obras de grande extensão de rede priorizadas pelo CGE-CE.

A explicação para esse fato reside na posição defendida pela concessionária, segundo a qual, para as solicitações caracterizadas como obras do Plano de Universalização, havia prazos determinados pela Resolução ANEEL 456, de 29 de novembro de 2000,

<sup>41</sup> Diz o art. 3º da Resolução ANEEL 223/2003: “A partir da data de publicação desta Resolução, a concessionária deverá atender, sem qualquer ônus para o solicitante, ao pedido de nova ligação para unidade consumidora cuja carga instalada seja menor ou igual a 50 kW, com enquadramento no Grupo B, que possa ser efetivada mediante extensão de rede em tensão inferior a 2,3 kV, inclusive instalação ou substituição de transformador, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede em tensão igual ou inferior a 138 kV.”

conforme estabelecido em seu art. 28<sup>42</sup>, cujo descumprimento ensejaria o pagamento de multas, o que determinava a sua priorização. Por outro lado, em relação às solicitações caracterizadas como obras do Programa Luz para Todos, a concessionária entende como sua obrigação cumprir basicamente as metas estabelecidas nos Termos de Compromisso e contratos firmados, respectivamente, com a União e a ELETROBRAS. E que deveria atender ao quantitativo anual das metas estabelecidas em Resoluções e Notas Técnicas da ANEEL. A concessionária entende que o não cumprimento da sequência de prioridades definida pelo CGE-CE não ensejaria a aplicação de multa, bastando executar os quantitativos firmados nos instrumentos citados, para que fossem cumpridas as exigências legais. Além disso, como algumas obras do Plano de Universalização na zona rural foram custeadas com recursos do Programa Luz para Todos, a concessionária entendia que ao executá-las estaria atendendo também ao programa, ainda que a execução de tais obras não observasse a sequência cronológica estabelecida pelo CGE-CE.

Publicada sete meses antes do Decreto nº 4.378, a Resolução ANEEL 223/2003, que criou o Programa Luz para Todos, estabeleceu as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica. Segundo essa Resolução, a concessionária de distribuição do Ceará teria a princípio até 2015 para concluir a Universalização dos serviços de energia elétrica no Estado. Entretanto, o Programa Luz para Todos aportou recursos em montante suficiente para antecipar a Universalização, de 2015 para 2008. Como consequência, a concessionária assumiu um novo compromisso: deveria cumprir em um horizonte mais reduzido as metas decorrentes da Resolução 223/2003, agora antecipadas pelo programa, e cujas metas foram estabelecidas nos Termos de Compromisso. Caso a concessionária deixasse de cumprir as metas estabelecidas em decorrência da Resolução ANEEL 223/2003, incorreria em não-conformidades passíveis de sanção, na forma de redução dos níveis tarifários a serem estabelecidos nas revisões periódicas realizadas a partir de 2005.

Quanto maior fosse o descumprimento das metas do Plano de Universalização pela concessionária, tanto maior seria o coeficiente redutor das tarifas. Isso poderia vir a se tornar um grande problema para a distribuidora. Com a publicação da Resolução ANEEL 238,

---

<sup>42</sup> De acordo com o art. 28 da Resolução ANEEL 456/2000, a “concessionária terá o prazo de 30 (trinta) ou 45 (quarenta e cinco) dias, contados da data do pedido de fornecimento ou de alteração de carga, respectivamente, conforme tratar-se de tensão secundária ou tensão primária de distribuição inferior a 69 kV, para elaborar os estudos, orçamentos e projetos e informar ao interessado, por escrito, o prazo para a conclusão das obras de distribuição destinadas ao seu atendimento, bem como a eventual necessidade de participação financeira, quando: I – inexistir rede de distribuição em frente à unidade consumidora a ser ligada; II – a rede necessitar de reforma e/ou ampliação; e III – o fornecimento depender de construção de ramal subterrâneo.”

de 28 de novembro de 2006, a não execução das ligações estabelecidas pelo programa, ainda que não houvesse pedidos de fornecimento feitos pelos próprios consumidores, seria considerada na aplicação de penalidades pela ANEEL. Portanto, até a edição da Resolução ANEEL 238/2006, a princípio não haveria penalidade para a concessionária, caso esta deixasse de cumprir as metas do Programa Luz para Todos antes do final de seu prazo, ou seja, 2008. É possível que isso tenha contribuído ainda mais para que a concessionária desse maior prioridade à execução de outras metas que não aquelas priorizadas pelo CGE.

A principal consequência dessa situação foi que, apesar de o CGE-CE haver selecionado e priorizado a execução de uma grande quantidade de ligações, seguindo os critérios do Manual de Operacionalização, a concessionária, aproveitando uma autorização do MME para incluir no Programa Luz para Todos obras que anteriormente seriam custeadas por seus próprios recursos, acabou executando nos primeiros anos um número bem maior de ligações, em detrimento daquelas priorizadas pelo CGE. Quer por razões legais, quer por questões de logística ou financeira, o fato é que não houve um equilíbrio da parte do Agente Executor no tocante ao atendimento dos pedidos selecionados e priorizados pelo CGE-CE.

Por diversas vezes a questão foi objeto de discussão nas reuniões do CGE-CE, sem, contudo, produzir o resultado desejado. Assim, pedidos de ligação de energia feitos junto às agências de atendimento da concessionária acabavam sendo atendidos antes daqueles que há mais tempo haviam sido selecionados e priorizados pelo CGE. Como não fora previsto pela ANEEL nem pelo Programa Luz para Todos qualquer espécie de sanção para esse tipo de problema, restava tão-somente esperar que a concessionária cumprisse as deliberações tomadas pelo CGE-CE relacionadas com a necessidade de observância de um cronograma mais uniforme de execução de obras priorizadas.

A não observância da ordem de priorização das solicitações teve como consequência certo descrédito da parte de várias comunidades em relação às deliberações do CGE-CE, já que estas declaravam haver testemunhado o atendimento em primeiro plano de solicitações oriundas de comunidades não selecionadas nem priorizadas pelo CGE-CE.

Segundo o coordenador do CGE-CE, além de não garantir a priorização das obras de acordo com as premissas definidas no Manual de Operacionalização do programa, a preferência de execução adotada pela concessionária fez com que as obras com grandes extensões de rede priorizadas pelo CGE-CE ficassem aguardando para conclusão no final do período do programa.

No que tange à Atribuição III do CGE-CE, conclui-se, com base nas observações feitas, que o CGE atuou de forma bem-sucedida como facilitador para que as metas físicas do programa fossem atendidas, chegando a ultrapassar os valores estipulados. Entretanto, não foi possível garantir que o atendimento das obras seguisse estritamente as regras de priorização estabelecidas no item 5.7.1 do Manual de Operacionalização, acarretando certo descrédito em relação à eficácia das deliberações do CGE, junto aos solicitantes das comunidades cujo atendimento havia sido postergado devido a outras prioridades eleitas pelo Agente Executor. Do total de solicitações priorizadas pelo CGE-CE no período 2004 a 2008, 12,7% deixaram de ser atendidas, o que equivale a dizer que, para essa parte da Atribuição III, o CGE-CE alcançou 87,3%.

Em função disso, é possível concluir que o CGE-CE atendeu plenamente à primeira parte da atribuição, ou seja, às metas físicas do programa para o período. Todavia, a segunda parte, relacionada à ordem de priorização estabelecida, foi cumprida apenas parcialmente. Considera-se, assim, que o atendimento dessa atribuição como um todo alcançou 93,7% do valor máximo estabelecido para o item, correspondente a 0,3. Ou seja, foi obtida a pontuação 0,281, ou 28,1%.

Com relação à Atribuição IV (Acompanhar a execução física e financeira das obras nos Estados, verificando o cumprimento de cronogramas, dificuldades encontradas na execução etc), constatou-se que das 52 reuniões realizadas pelo CGE-CE no período de 2004 a 2008, 69%, ou seja, mais de dois terços, elegeram como pauta os temas “Avaliação do Programa” e/ou “Priorização de Obras”, em que predominavam características como a seleção e o acompanhamento da execução física e financeira das obras e a discussão dos prazos de execução e das dificuldades encontradas. A apresentação do andamento físico das obras e dos contratos e convênios era geralmente realizada pela concessionária e pelo Estado, enquanto a coordenadoria do CGE-CE realizava a compilação e tratamento das informações recebidas de ambos, submetendo as questões e propostas à deliberação de seus membros.

Levando-se em conta que a maioria das reuniões do CGE-CE deliberou sobre os temas descritos na Atribuição IV, é correto concluir que seu desempenho atendeu aos requisitos estabelecidos, razão pela qual foi conferido o valor máximo previsto para este item do **IATRIB**, equivalente a 0,15, ou 15%.

Para a análise da Atribuição V (V – Identificar e articular ações de desenvolvimento rural integrado que possibilitem o uso social e produtivo da energia elétrica),

recorreu-se novamente aos registros das atas das reuniões promovidas pelo CGE no período de 2004 a 2008.

Analisando-se os citados registros, foi possível constatar que na 23ª reunião do CGE, realizada em 28 de março de 2006, o tema “Ações Integradas” foi incluído na pauta, sem, no entanto, chegar a ser discutido. Em reunião extraordinária promovida em 25 de maio de 2006, ou seja, dois meses depois, o tema voltou a ser incluído, ocasião em que o MME, por meio de seu representante, fez uma apresentação detalhada do Plano de Ações Integradas, incluindo exemplos de ações já implementadas. Informou ainda que a equipe de Ações Integradas se propunha atuar como facilitadora da integração do Programa Luz para Todos com os programas dos demais ministérios, cabendo à Casa Civil o monitoramento desse processo. Concluiu dizendo que se colocava à disposição para apoiar as ações integradas priorizadas pelo CGE-CE, oportunidade em que sugeriu o agendamento de uma visita dos seus membros à sede do MME, para conhecer de perto a política de integração do Governo Federal.

Na mesma ocasião, e no sentido de dar seguimento aos trabalhos de Ações Integradas no Estado do Ceará, a coordenadoria do CGE-CE propôs a realização de uma Oficina de Ações Integradas em Fortaleza, em 20 e 21 de julho de 2006. A coordenadoria do CGE ficou encarregada de fazer a articulação junto aos futuros parceiros e providenciar todo o apoio logístico do encontro. Na 30ª reunião do CGE-CE, promovida em 17 de maio de 2007, ou seja, um ano depois, o Plano de Ações Integradas voltou a ser discutido. Nessa oportunidade a coordenadoria do CGE informou que em 27 de abril de 2007 recebera a visita de um parlamentar da bancada cearense, que se colocou à disposição para apoiar as atividades de Ações Integradas do Programa Luz para Todos no Estado. A coordenadoria informou que, dada a importância do tema, resolveu convidá-lo para que pessoalmente apresentasse suas propostas em reunião do CGE-CE. Após agradecer pelo convite, o parlamentar disse haver participado da equipe do MME responsável pela elaboração do Plano de Ações Integradas do Programa Luz para Todos, o qual encontrava-se disponível no portal do MME. Reafirmou sua disposição de juntamente com o CGE-CE desenvolver Ações Integradas nas comunidades do Estado do Ceará atendidas pelo programa, podendo inclusive propor Emendas Parlamentares visando assegurar recursos para essas ações. Ainda na reunião, a coordenadoria do CGE-CE propôs a realização de uma Oficina de Formação de Multiplicadores das Ações Integradas, a ser coordenada pela equipe do MME, com a participação de representantes das entidades integrantes do CGE. Posta em votação, a proposta foi aprovada por unanimidade.

Na reunião de 17 de abril de 2008, a coordenadoria do CGE-CE fez uma explanação sobre o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o Ministério de Desenvolvimento Agrário -MDA e o Ministério de Minas e Energia - MME com a finalidade de desenvolver ações complementares no âmbito do Programa Luz para Todos. Ressaltou que o acordo iria possibilitar o amparo à execução de convênio que por sua vez iria apoiar a inserção de agricultores participantes do Programa de Aquisição de Alimentos, do MDS, e atendidos pelo Programa Luz para Todos, por meio da aquisição de tanques de expansão para resfriamento de leite e capacitação de técnicos e produtores pelo MDA. No Ceará esse acordo beneficiaria 40 comunidades e teria parceria com o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA).

A coordenadoria do CGE-CE informou ainda que o Programa Luz para Todos atendeu a 40 comunidades selecionadas pela SDA para serem beneficiadas com resfriadores de leite. Apesar de referidas comunidades terem sido atendidas pelo programa, constatou-se que, até a conclusão desta pesquisa, poucas comunidades haviam conseguido instalar os resfriadores de leite, tendo havido até mesmo desistência em alguns casos.

Denota-se que o Plano de Ações Integradas realizou muito pouco em relação à grande carência que ainda há no meio rural cearense, assim como no Nordeste. Os relatórios do MME apontam para várias ações integradas bem-sucedidas, porém implementadas em outras regiões, principalmente no Sul, indicando que ali houve uma maior concentração de esforços.

Segundo a coordenadoria do CGE-CE, na Região Nordeste, e em particular no Ceará, essa integração de ações foi incipiente. Entende que esse resultado deveu-se à grande quantidade de unidades que precisavam ser eletrificadas na região (50% do total do país), tendo sido dada maior prioridade à execução das obras de eletrificação.

Vale observar que à CNU cabia o estabelecimento de políticas e diretrizes para o uso da energia elétrica como vetor de desenvolvimento integrado no meio rural, ficando sob a responsabilidade do MME a análise e encaminhamento das ações integradas de desenvolvimento definidas na CNU, para a competente implementação.

Devido à ineficácia, quase total, das Ações Integradas do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará, considera-se que a Atribuição V não foi cumprida a contento, razão pela qual foi-lhe conferido o valor “zero”.

Reunindo-se as análises das 5 atribuições do CGE-CE e somando-se os valores obtidos, após multiplicação pelos respectivos pesos, chega-se ao valor final do **IATRIB**, correspondente a 59,1%.

A análise dos fatores que contribuíram para o resultado final desse indicador revela que dentre aqueles apontados como causas do não cumprimento da totalidade das atribuições dadas ao CGE-CE, destacam-se: o insucesso na identificação e articulação de ações de desenvolvimento rural integrado que possibilitassem o uso social e produtivo da energia elétrica; o não encaminhamento de relatórios mensais de acompanhamento à coordenadoria regional; e a não execução das obras segundo as prioridades definidas.

Acerca do insucesso do cumprimento da Atribuição V, faz-se necessário observar que mesmo sendo considerada atribuição do CGE-CE, a identificação e articulação de ações de desenvolvimento rural integrado, para ser concretizada, requereria um planejamento muito mais elaborado do que aquele que norteou as ações. Entende-se que a simples identificação de necessidades não garantiria o atendimento, como foi o caso dos resfriadores de leite, em que poucos projetos foram concretizados. No entendimento do autor do presente estudo, para que viesse a alcançar os objetivos propostos, o plano de ações de desenvolvimento integrado deveria ter sido conduzido mais de perto pelos órgãos detentores dos recursos e com poder de decisão necessários para concretizar essas ações. Deveria ter havido um maior envolvimento do MME e outros ministérios, o que acabou não acontecendo a contento no Ceará, assim como no Nordeste.

### **IREGIM – Grau de observância do Regimento Interno do CGE-CE pela Coordenação do Comitê Gestor Estadual**

Embora semelhante no que tange aos objetivos, o **IREGIM** diferencia-se do seu precedente, **IATRIB**, no tocante à origem dos compromissos estabelecidos, e ao agente responsável pela sua consecução. Enquanto nesse indicador os compromissos estabelecidos se originaram externamente, isto é, constam do Decreto nº 4.873 e/ou do Manual de Operacionalização e se aplicam a todos os membros do CGE-CE, no **IREGIM**, o agente

avaliado é a sua coordenadoria, enquanto os compromissos que lhes são atribuídos tiveram origem no próprio CGE, a partir do consenso dos seus membros. Dada a importância do papel desempenhado pela coordenadoria do CGE-CE na estrutura de implementação do programa, a análise da observância das regras estabelecidas no Regimento Interno assume natureza igualmente relevante em relação aos demais compromissos de origem externa.

O **IREGIM** é calculado por meio do produto do valor obtido nas avaliações quanto ao atendimento das atribuições do CGE-CE, por sua coordenadoria, pelo respectivo fator de ponderação, ou peso. As atribuições da coordenadoria do CGE encontram-se definidas no art. 3º do seu Regimento Interno, conforme discriminado no Quadro 15.

Em relação ao grau de importância das atribuições ali estabelecidas, empregou-se pela mesma razão, a mesma metodologia utilizada para o **IATRIB**, isto é, adotou-se o critério de ponderação das atribuições dadas à coordenadoria, conforme apresentado no citado quadro.

Quadro15 – Atribuições da coordenadoria do CGE-CE para o **IREGIM** – Ponderação

Atribuição	Peso
I – Convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias do CGE e comunicar aos membros a data, a hora e o local de sua realização	0,05
II – Decidir <i>ad referendum</i> do CGE, nos casos de urgência e relevante interesse, consultados um dos representantes do Estado e o representante do Agente Executor	0,01
III – Resolver questões de ordem	0,05
IV – Firmar as atas das reuniões	0,10
V – Designar substituto para presidir as reuniões do CGE, nos casos de seu impedimento	0,01
VI – Representar o CGE-CE em atos externos	0,03
VII – Implementar as deliberações do CGE	0,40
VIII – Representar o MME e suas responsabilidades executivas no âmbito das ações do Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios (Prodeem) no Estado	0,05
IX – Manter arquivo e ementário de assuntos de interesse do CGE, bem como das suas deliberações	0,10
X – Cumprir e fazer cumprir as atribuições consignadas no Regimento Interno do CGE e os encargos que lhe forem cometidos pelo colegiado	0,15
XI – Encaminhar as deliberações à secretaria executiva do CGE e disponibilizá-las aos solicitantes	0,05

No que se refere à Atribuição I (Convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias do CGE e comunicar aos membros a data, a hora e o local de sua realização), constatou-se que todas as reuniões foram antecedidas de convocação via *e-mail* e confirmadas individualmente por telefone por meio da secretaria do CGE-CE. Com base nessa constatação, a Atribuição I foi considerada atendida, sendo-lhe conferido o valor máximo definido para esse item do **IREGIM**, equivalente a 0,05, ou 5%.

Com relação à Atribuição II (Decidir *ad referendum* do CGE, nos casos de urgência e relevante interesse, consultados um dos representantes do Estado e o representante do Agente Executor), constatou-se que a coordenadoria a exerceu a contento, nas duas únicas vezes em que houve essa necessidade no período de 2004 a 2008. Todas as outras deliberações ocorreram com a participação do colegiado.

Nessa condição, a Atribuição II foi considerada atendida, sendo-lhe conferido o valor máximo para esse item do **IREGIM**, equivalente a 0,01, ou 1%.

No tocante à Atribuição III (Resolver questões de ordem), ou, em outras palavras, dirimir dúvidas suscitadas na interpretação das regras ou resolver quaisquer questões referentes ao programa, em nova consulta aos registros das atas de reunião do CGE-CE, verificou-se que no período sob análise surgiram diversos problemas relacionados à implementação do programa, havendo sido debatidos e solucionados no âmbito do próprio CGE, o que leva a considerar que a Atribuição II foi plenamente atendida, sendo-lhe conferida o valor máximo previsto para esse item do **IREGIM**, correspondente a 0,05, ou 5%.

Com relação à Atribuição IV (Firmar as atas das reuniões), constatou-se que, durante cada reunião do CGE-CE, a primeira tarefa da sua coordenadoria consistia na leitura da ata da reunião anterior, seguindo-se a sua assinatura por todos os participantes. Levando-se em conta que essa prática repetiu-se em todo o período analisado, considera-se atendida a Atribuição IV, sendo-lhe conferida a máxima pontuação para esse item, equivalente a 0,10, ou 10%.

No que tange à Atribuição V (Designar substituto para presidir as reuniões do CGE, nos casos de seu impedimento), foi constatado que no período de 2004 a 2008 não houve necessidade de indicar substituto para presidir reuniões do CGE-CE, pelo fato de a sua coordenadoria haver comparecido a todas elas. Considerando-se, portanto, que a Atribuição V não foi exercida pelo mero fato de não ter havido impedimento da sua coordenadoria, entende-se correto atribuir a esse item a pontuação máxima, equivalente a 0,01, ou 1%.

Com relação à Atribuição VI (Representar o CGE-CE em atos externos), em consulta aos registros das atas de reunião e dos relatórios gerenciais do CGE-CE, constatou-se que a sua coordenadoria o representou em diversos atos, como audiências públicas nas comunidades; reuniões dentro e fora do Estado; e visita a obras e sua inauguração. Considera-se, assim, que a Atribuição VI foi adequadamente atendida, sendo-lhe conferida a pontuação máxima, equivalente a 0,03, ou 3%.

Com respeito à Atribuição VII (Implementar as deliberações do CGE), a pesquisa constatou que das 52 reuniões do CGE-CE realizadas no período de 2004 a 2008, em aproximadamente 71% delas, ou seja, mais de dois terços do total, houve deliberações colegiadas. Em consulta aos registros das atas de reunião, foi possível constatar que houve condução e atendimento satisfatório em relação às referidas deliberações cuja implementação dependia exclusivamente da coordenadoria. Assim, levando-se em conta que naquilo que dependia exclusivamente de sua ação, a coordenadoria do CGE atendeu às deliberações previstas no Regimento Interno, considera-se devidamente atendida a Atribuição VII, sendo-lhe conferida a pontuação máxima, equivalente a 0,40, ou 40%.

No que diz respeito à Atribuição VIII (Representar o MME e suas responsabilidades executivas no âmbito das ações do Programa de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios (Prodeem) no Estado), em consulta à coordenadoria do CGE-CE e aos registros das atas de suas reuniões, constatou-se que no Estado do Ceará não houve quaisquer ações do Prodeem que viessem a requerer a presença da coordenadoria do CGE representando o MME. Por esse motivo, considera-se correto considerar atendida a Atribuição VIII, uma vez que esta só não foi exercida pelo fato de não haverem ocorrido ações do Prodeem relacionadas ao Programa Luz para Todos. Aplica-se, nesse caso, a pontuação máxima prevista para o item, equivalente a 0,05, ou 5%.

Relativamente à Atribuição IX (Manter arquivo e ementário de assuntos de interesse do CGE, bem como das suas deliberações), foi constatado que no período analisado a coordenadoria do CGE-CE manteve documentação em meio físico e mídia eletrônica, contendo os registros das atas de reunião e respectivos anexos, planilhas para acompanhamento de pedidos de atendimento e controle de execução física e financeira de obras, relatórios gerenciais e outros, os quais foram sistematicamente distribuídos com os membros do CGE-CE.

Considera-se, por essa razão, plenamente atendida a Atribuição IX, sendo-lhe conferida a pontuação máxima, equivalente a 0,10, ou 10%.

No que concerne à Atribuição X (Cumprir e fazer cumprir as atribuições consignadas no Regimento Interno do CGE e os encargos que lhe forem cometidos pelo colegiado), destacam-se dois aspectos: *cumprir* e *fazer cumprir*. Com relação ao primeiro, restou comprovado que a coordenadoria cumpriu as atribuições que lhe foram delegadas pelo Regimento Interno. Entretanto, houve deliberações aprovadas pelo colegiado, em particular relacionadas à execução das obras priorizadas, que não foram cumpridas de modo satisfatório. Como assinalado por ocasião da análise da Atribuição III do **IATRIB**, constatou-se que o CGE-CE não logrou êxito no atendimento às regras estabelecidas no item 5.7.1 do Manual de Operacionalização no que diz respeito à priorização de obras. Embora no período de 2004 a 2008 tenham sido priorizadas 65.763 solicitações, somente 57.424 foram efetivamente atendidas.

A despeito dos esforços despendidos pela coordenadoria do CGE, deve-se admitir que um importante aspecto da implementação do programa não foi plenamente atendido. De acordo com os dados informados pela coordenadoria, das solicitações aprovadas e priorizadas pelo CGE-CE, 12,3% deixaram de ser atendidas, devido à prevalência de outros critérios utilizados na execução das obras. Caso o Programa Luz para Todos não fosse prorrogado até 2010, cerca de 8.339 solicitações já priorizadas não seriam executadas. Portanto, no que se refere ao *fazer cumprir as atribuições consignadas no Regimento Interno*, os registros mostram que as ações da coordenadoria não foram suficientes para garantir a observância da ordem de prioridade das obras estabelecida pelo CGE-CE. Por essa razão, considera-se que a Atribuição X foi apenas parcialmente atendida, sendo-lhe conferidos 87,3% da pontuação máxima estabelecida para o item, resultando em 0,131, ou 13,1%.

No tocante à Atribuição XI (Encaminhar as deliberações à secretaria executiva do CGE e disponibilizá-las aos solicitantes), em consulta a coordenadoria do CGE-CE, verificou-se que o envio das deliberações do CGE ao CGN só passou a ser efetuado a partir de julho de 2008. Em razão disso, e considerando-se o período de análise do programa, de 2004 a 2008, assim como o efetivo tempo de envio das deliberações para secretaria executiva do CGN e disponibilização aos solicitantes, conclui-se que a coordenadoria do CGE cumpriu apenas 10% da Atribuição XI. Ou seja, de um total de dez semestres do período em análise, somente no último semestre a coordenadoria passou a atender ao que determinava essa atribuição.

Devido a essa constatação, considera-se que a Atribuição XI da coordenadoria do CGE foi parcialmente cumprida, alcançando somente 10% do valor máximo definido para esse item, o que resultou em uma pontuação correspondente a 0,005, ou 0,5% do valor associado ao **IREGIM**.

A soma dos valores obtidos para as 11 atribuições, após multiplicados pelos respectivos pesos, resultou no valor final do **IREGIM** correspondente a 93,6%.

Analisando-se o resultado desse indicador, observa-se que, das 11 atribuições cometidas à coordenadoria do CGE-CE, a décima e a décima primeira deixaram de ser atendidas em sua totalidade, com conseqüente redução da pontuação final, embora mantendo-se ainda elevado o nível geral de atendimento.

#### **IREUNO – Grau de realização das reuniões previstas para o CGE**

O **IREUNO** compara o quantitativo de reuniões realizadas pelo CGE no período em análise (2004 a 2008) com o número de reuniões previstas pelo próprio órgão para o mesmo período. A importância desse indicador reside no fato de que, no âmbito estadual, trata-se do principal fórum para a condução das ações do Programa Luz para Todos. Conseqüentemente, de suas reuniões dependem a discussão e o tratamento das questões capazes de influenciar o processo de implementação do programa.

O **IREUNO** é obtido pela razão entre o número efetivo de reuniões do CGE-CE e o total previsto. Com base nas informações levantadas junto à coordenadoria do CGE-CE, verificou-se que das 56 reuniões previstas para o período de 2004 a 2008, foram realizadas 52, sendo 49 com quórum. Sete delas foram convocadas em caráter extraordinário, realizando-se com quórum.

Dividindo-se, portanto, o número efetivo de reuniões (52) pelo total previsto (56), obtém-se o valor do **IREUNO**, no caso, 92,9%.

O valor obtido para o **IREUNO** indica um elevado nível de reuniões realizadas relativamente à previsão, o que de certa forma demonstra a ativa participação do CGE-CE.

## **IREDEB – Grau de realização de reuniões deliberativas do Comitê Gestor Estadual**

A despeito de sua similitude com o **IREUNO**, o **IREDEB** apresenta uma importante particularidade, que o diferencia daquele. Enquanto o **IREUNO** dá uma ideia sobre a simples quantidade de reuniões realizadas em comparação com o total previsto, o **IREDEB** relaciona-se à qualidade das reuniões no tocante a sua capacidade para deliberação das questões postas em pauta. Isto é, apenas as reuniões que apresentaram quórum são consideradas no cálculo do **IREDEB**. De acordo com o Regimento Interno do CGE-CE, as reuniões só poderiam ser deliberativas nos casos em que fosse atingida a maioria absoluta dos seus membros. Dessa forma, o **IREDEB** tem a finalidade de refletir o quantitativo das reuniões em condição de haver deliberação.

O **IREDEB** é obtido pela razão entre o número de reuniões deliberativas e o total de reuniões previstas. Para evitar a comparação entre situações distintas, o cálculo desse indicador utiliza como denominador a mesma base de referência do **IREUNO**, isto é, compara-se o número de reuniões deliberativas com o total de reuniões previstas.

Novamente, com base em informações obtidas junto à coordenadoria do CGE-CE, verifica-se que das 56 reuniões previstas, 49 foram deliberativas, isto é, com a existência de quórum. Desse modo, obteve-se para o **IREDEB** o valor correspondente a 87,5%.

Novamente observa-se que o CGE-CE promoveu significativo número de reuniões deliberativas, principalmente se se levar em conta que as reuniões sem quórum ocorreram mais no final do primeiro período previsto para o programa (2004 a 2008), quando as principais decisões e deliberações já haviam ocorrido.

## **ICOMPA – Grau de compatibilidade das metas planejadas**

O **ICOMPA** possibilita aferir a compatibilidade entre as metas definidas pelo planejamento do Programa Luz para Todos e a quantidade de unidades consumidoras

efetivamente contempladas na fase de execução. O **ICOMPA** tem por objetivo verificar o grau de precisão das estimativas iniciais das metas físicas definidas para o programa, comparativamente à demanda real.

Ao ser lançado no final de 2003, o Programa Luz para Todos projetou a demanda a ser atendida adotando como base os dados do Censo Demográfico 2000 do IBGE, sendo então estimada a necessidade de atendimento a 2 milhões de domicílios rurais em todo o país. No Ceará, foi prevista uma demanda de 112.000 unidades consumidoras.

Quando a concessionária local apresentou seu Plano de Universalização à ANEEL, considerou em sua estimativa as seguintes informações: a base de dados da Contagem Populacional de 1996; o Censo 2000 do IBGE; o seu próprio cadastro por município, para o período de 2001 a 2004; os projetos de expansão executados pela própria concessionária; o levantamento de campo dos domicílios não atendidos com energia elétrica nos municípios com universalização prevista para o período de 2004 a 2008; as informações da Secretaria Estadual da Saúde; as informações e dados oriundas de levantamentos realizados pelas prefeituras; informações e dados dos centros de atendimento da concessionária; e o cadastro de faturamento da concessionária. Na Nota Técnica nº 099/2005–SRC/ANEEL<sup>43</sup>, a concessionária havia considerado que em janeiro de 2005 haveria um total de 111.328 domicílios localizados na zona rural ainda não atendidos por serviços de energia elétrica. O cálculo do crescimento vegetativo levou em conta o próprio histórico de ligações, estimando-se, assim, um total de 186.161 ligações a serem executadas na zona rural até o final de 2008. Desse total, 74.833 envolveriam extensão de rede secundária (380/220 volts), enquanto 111.328 envolveriam extensão de rede primária (13.800/7.967 volts).

Por meio da Nota Técnica nº 015/2007-SRC/ANEEL, de 11 de janeiro de 2007, e após revisão do seu Plano de Universalização, a concessionária definiu como meta para a zona rural o atendimento a 131.163 domicílios no período de 2005 a 2006 e a 142.958 domicílios no período de 2007 a 2008, totalizando 274.121 ligações rurais até o final de 2008. Essa Nota Técnica registra que a concessionária havia celebrado Termo de Compromisso com o MME e o Governo do Estado do Ceará, com interveniência da ELETROBRAS e da ANEEL, contemplando o atendimento a 112 mil unidades no meio rural até 2008. Desse total, a

---

<sup>43</sup> A Nota Técnica 099/2005-SRC/ANEEL tratou da análise da 2ª parte do Plano de Universalização de Energia Elétrica da Companhia Energética do Ceará – COELCE e faz referência às metas do Programa Luz para Todos. A análise da 1ª parte do Plano de Universalização da Companhia Energética do Ceará já havia sido feita através da Nota Técnica 096/2004-SRC/ANEEL, porém não contemplava ainda o Programa Luz para Todos.

concessionária ficaria responsável pelo atendimento a 79.092 unidades, cabendo as 32.908 restantes ao Governo do Estado do Ceará.

Entretanto, durante o período de implementação do programa (2004 a 2008), constatou-se que havia no Ceará uma demanda bem superior àquela prevista. Segundo a coordenadoria do CGE-CE, tomando-se por base os pedidos de eletrificação rural registrados em Planilha de Dados, estimar-se-ia em todo o Estado uma demanda de aproximadamente 170 mil unidades a serem atendidas com eletrificação rural somente pelo programa, e não mais as 112 mil, projetadas com base no Censo de 2000 do IBGE. Em consequência, um novo Termo de Compromisso do Programa Luz para Todos foi firmado para o período de 2008 a 2010, alterando a meta inicial para 165.124 unidades.

Segundo avaliação da coordenadoria do CGE-CE, o novo quantitativo mostra-se suficiente para que em dezembro de 2010 o Estado do Ceará venha a ser considerado universalizado no tocante ao serviço de energia elétrica na zona rural. Entretanto, a confirmação do acerto dessa previsão ainda dependeria de levantamento em campo, já iniciado pela concessionária.

O **ICOMPA** é obtido pela razão entre a estimativa de unidades consumidoras a serem atendidas e o total de unidades por atender efetivamente constatado durante a implementação do programa.

Tomando-se por base a meta inicial do programa para o Estado do Ceará, de 112 mil ligações, e o quantitativo adicional de 53.124 novas ligações a ser atendido segundo o mais recente Termo de Compromisso firmado entre a concessionária, o MME e o Governo do Estado, obtém-se o **ICOMPA** igual a 67,8%.

Significa dizer que a metodologia empregada no planejamento das metas do programa conseguiu prever apenas cerca de dois terços das efetivas necessidades. Visto de outra forma, isto é, tomando-se como referência a previsão inicial de 112 mil unidades, o acréscimo no número de ligações corresponde a quase metade da meta.

De acordo com o CGN, caso o Programa Luz para Todos não fosse prorrogado, isso “impactaria no não atendimento em quase um milhão de famílias que ficariam sem energia.” O CGN destaca ainda: “Na Região Norte se concentram as obras mais difíceis de execução, em função das características locais e de logística, e sem a prorrogação a meta da universalização não seria cumprida”.

Em âmbito nacional o programa trabalhava com a meta inicial de 2 milhões de unidades consumidoras. Segundo dados divulgados pelo MME<sup>44</sup> até janeiro de 2009 foram beneficiadas na zona rural 9,5 milhões de pessoas em todo o país. Levando-se em conta que o MME considera a proporção de 5 pessoas por família, equivale a dizer que o número de atendimentos chegou a 1.900.000 ligações<sup>45</sup>.

Analisando-se essas informações, e considerando-se que na hipótese de o programa não ser prorrogado, quase um milhão de famílias ficariam sem atendimento, conclui-se que os desvios no planejamento das metas globais do programa alcançam a mesma ordem de grandeza daqueles ocorridos no Ceará. Ou seja, para atendimento da demanda efetiva, tornou-se necessário o acréscimo de quase 50% em relação às metas planejadas.

Na seqüência, serão apresentados os resultados do cálculo dos indicadores associados à Dimensão Metas Físicas.

### **IMETAG – Grau de alcance das metas físicas globais previstas pelo programa para o período de 2004 a 2008**

Como sugere a própria denominação, o **IMETAG** tem por objetivo verificar em que medida foram cumpridas as metas físicas globais do programa para o Estado do Ceará. Até dezembro de 2008, o programa deveria alcançar no Estado do Ceará a meta de atendimento a 112 mil ligações de unidades consumidoras. A relação entre os resultados alcançados e as metas propostas de um programa constitui, sem dúvida, um indicador que pode contribuir para a avaliação de sua eficácia, embora não seja o único.

O **IMETAG** é obtido pela razão entre o número de unidades consumidoras atendidas no período em análise e o total de unidades estabelecido como meta do programa.

---

<sup>44</sup> Ver Informativo nº 16, de janeiro de 2009, divulgado pela Assessoria de Comunicação do Luz para Todos do MME. Sítio da Internet <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>. Acesso em 06 de maio de 2010.

<sup>45</sup> Sobre esse aspecto é importante observar que os dados da PNAD 2008 mostram que a média de moradores por domicílio no Brasil naquele ano era de 3,3. As maiores médias foram as das Regiões Norte e Nordeste, respectivamente com 3,8 e 3,6, moradores por domicílio.

De acordo com os dados expressos no Relatório Gerencial de janeiro de 2009 do CGE-CE, até dezembro de 2008 o Programa Luz para Todos realizou 116.281 ligações no meio rural do Ceará.

Conclui-se, com base nesses dados, que o **IMETAG** corresponde a 103,82%, significando dizer que os resultados obtidos superaram em 3,82% as metas estabelecidas para o período de 2004 a 2008.

### **IMETAA – Grau de alcance das metas físicas previstas pelo programa para cada ano**

Embora apresentando as mesmas características do **IMETAG**, o **IMETAA** tem objetivo diferente. Com efeito, enquanto o **IMETAG** verifica o grau de atendimento das metas globais no final do período previsto para o encerramento do programa, o **IMETAA** procura demonstrar de que forma as metas foram atendidas a cada ano, o que o torna revelador da eficácia do planejamento e da implementação. Como seu objetivo consiste em avaliar o alcance das metas numa base anual, o **IMETAA** foi obtido mediante cálculo individual referente a cada ano durante o período de análise, ou seja, de 2004 a 2008. As metas anuais de atendimento utilizadas no cálculo do **IMETAA** para o Estado do Ceará são, respectivamente: 18 mil, 25 mil, 30 mil, 30 mil e 9 mil unidades consumidoras.

O **IMETAA** é obtido pela razão entre o número de unidades consumidoras atendidas a cada ano do período em análise e o total de unidades estabelecido como meta do programa. Por ser anual, o **IMETAA** apresenta cinco valores no período de 2004 a 2008. O Quadro 16, a seguir, apresenta as metas estabelecidas e os resultados alcançados a cada ano no período.

Quadro 16 – Metas anuais previstas e resultados anuais alcançados do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará e respectivos valores do **IMETAA** – 2004 a 2008

ANO	META	RESULTADO	IMETAA
2004	18.000	6.162	34,2%
2005	25.000	23.702	94,8%
2006	30.000	32.092	107,0%
2007	30.000	23.920	79,7%
2008	9.000	30.405	337,8%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Relatório Gerencial do CGE-CE (Jan/2009)

Analisando-se os dados apresentados, observa-se que no primeiro ano de implementação do programa, ou seja, em 2004, o resultado alcançado correspondeu a apenas um terço da meta estabelecida para aquele ano. Nos três anos seguintes, o **IMETAA** oscilou em torno dos 100%, sendo que em 2008, ou seja, no final do prazo para Universalização estabelecido pela Resolução ANEEL 175/2005, alcançou valor equivalente a dez vezes o do **IMETAA<sub>2004</sub>**.

Essas informações demonstram que num primeiro momento o programa enfrentou grandes dificuldades na tentativa de execução das metas anuais. Segundo a concessionária, uma dessas dificuldades foi o retardamento do repasse de recursos pelos agentes financiadores do programa. Como forma de evitar a paralisação das obras em campo, a própria concessionária resolveu antecipar o aporte dos recursos de responsabilidade dos referidos agentes, para posterior reembolso. Ocorreram também problemas com a aquisição de materiais utilizados nas redes elétricas, provocados pelo aquecimento do mercado de materiais, devido à implementação do programa em todo o país. Essa dificuldade relacionava-se à capacidade fabril e ao inflacionamento dos preços dos insumos. O mesmo teria ocorrido com a mão de obra das empreiteiras contratadas para execução das obras. Foram relatados ainda dificuldades de acesso físico a algumas obras.

Os três anos seguintes a 2004 se caracterizaram por uma trajetória de regularização do volume de obras executadas. Em 2008, o que se viu foi um esforço extra

para compensar os déficits do primeiro e do quarto ano do programa, que resultou não apenas no alcance, mas também na superação da meta global.

### **IMETAC – Grau de atendimento das metas priorizadas pelo Comitê Gestor Estadual**

O item 5.5.2 do Manual de Operacionalização assim define uma das principais atribuições do CGE-CE: “Avaliar as demandas da sociedade e definir as obras de eletrificação rural a serem priorizadas segundo os critérios estabelecidos neste Manual”. Trata-se de uma das mais importantes atribuições dentre aquelas cometidas ao CGE, porquanto requer a observância de critérios que possibilitem dar-se preferência ao atendimento a usuários com características peculiares. O **IMETAC** tem por objetivo avaliar o grau de atendimento a essa exigência.

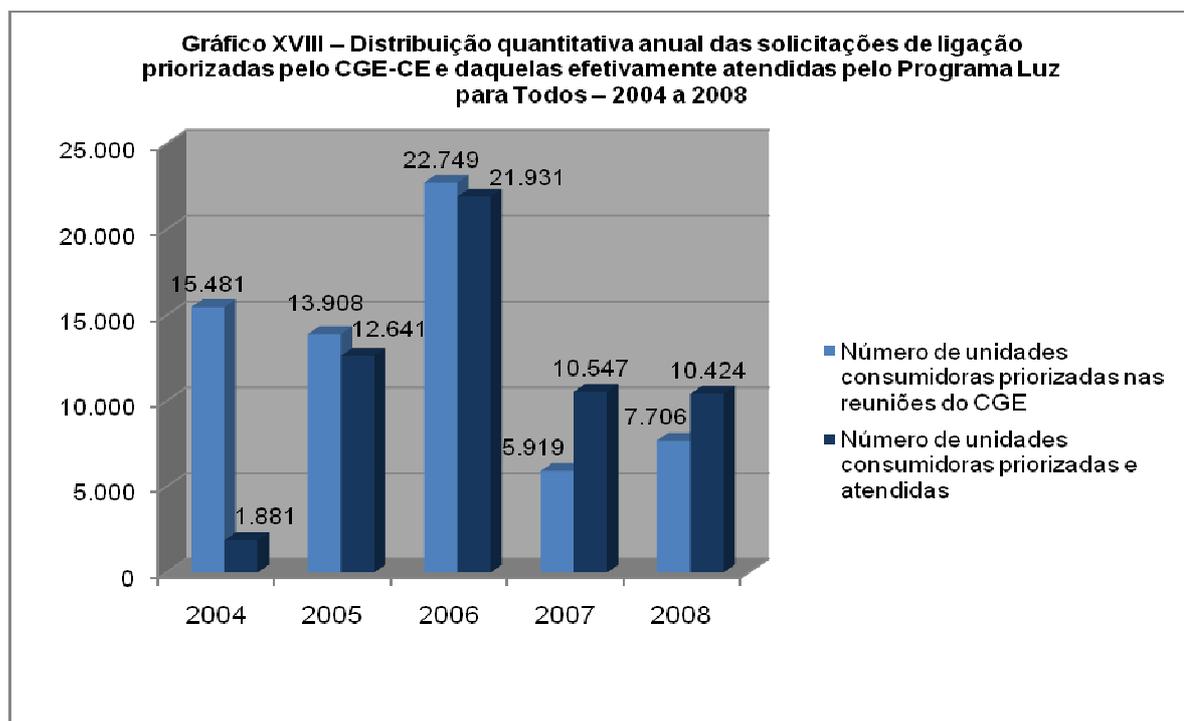
Ao ser criado, o Programa Luz para Todos passou a integrar o Plano de Universalização do serviço público de energia elétrica definido na Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, considerado o marco legal do processo de universalização dos serviços públicos de energia no país. Dessa forma, antes do lançamento do programa, as concessionárias do país já tinham a responsabilidade de atender a seus mercados em determinado horizonte temporal. De acordo com a Resolução ANEEL 223/2003, havia dois critérios de atendimento: o primeiro relacionava-se ao disposto no art. 3º, que definia como obrigação da concessionária, já a partir da publicação daquela resolução, e sem ônus para o consumidor, o atendimento dos pedidos de fornecimento que pudessem ser realizados por meio da extensão das redes de baixa tensão; o outro obedecia ao teor do art. 4º, que vinculava a obrigação de atender a esses pedidos segundo os horizontes temporais previstos no Plano de Universalização.

Segundo a coordenadoria do CGE-CE, por autorização do MME, o Programa Luz para Todos passou a incluir em suas metas os pedidos de atendimento que se enquadrassem em qualquer dos dois dispositivos. Em decorrência dessa determinação, estabeleceram-se no CGE-CE duas origens de solicitações. A primeira compreendia aquelas solicitações selecionadas e aprovadas *a priori*, durante reuniões do CGE-CE, enquanto a segunda contemplava as solicitações que satisfizessem os critérios de eleição previstos no art. 3º da

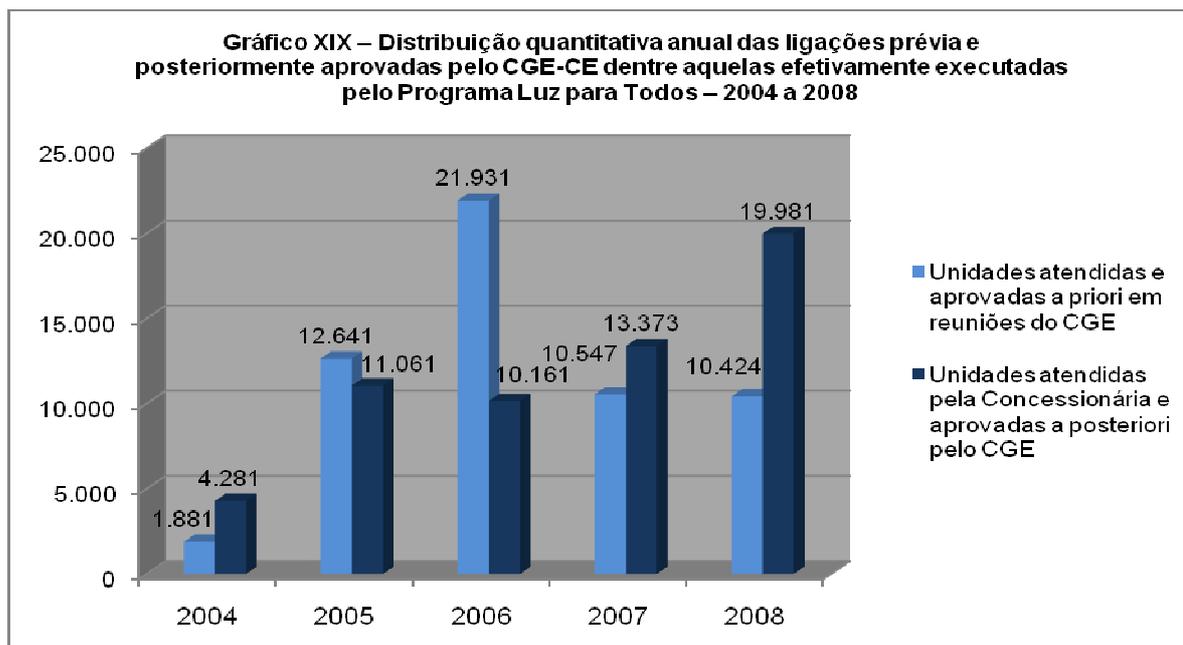
Resolução ANEEL 223/2003, que eram atendidas pela concessionária e aprovadas *a posteriori* pelo CGE.

No decorrer da implementação do programa, verificou-se que havia uma grande quantidade de solicitações priorizadas durante as reuniões do CGE, mas que não vinham sendo atendidas. Devido ao significativo volume de pedidos de atendimento cadastrados no período de 2004 a 2008 e à possibilidade de atendimento tanto das solicitações priorizadas pelo CGE-CE, como daquelas recebidas diretamente nas agências da concessionária, constatou-se que em dezembro de 2008 havia 8.339 unidades priorizadas em reuniões do CGE ainda não atendidas.

O Gráfico XVIII faz uma comparação entre os quantitativos anuais de solicitações priorizadas nas reuniões do CGE-CE no período de 2004 a 2008 e os das solicitações efetivamente atendidas no mesmo intervalo temporal. O Gráfico XIX faz um comparativo dos quantitativos de atendimento a solicitações aprovadas *a priori* e *a posteriori* pelo CGE-CE. A aprovação *a priori* significa que as obras para atender às solicitações eram previamente selecionadas e aprovadas durante reuniões do CGE. Já a aprovação *a posteriori* significa que as obras para atender aos pedidos recebidos nas agências da concessionária eram primeiramente executadas, e só posteriormente homologadas pelo CGE.

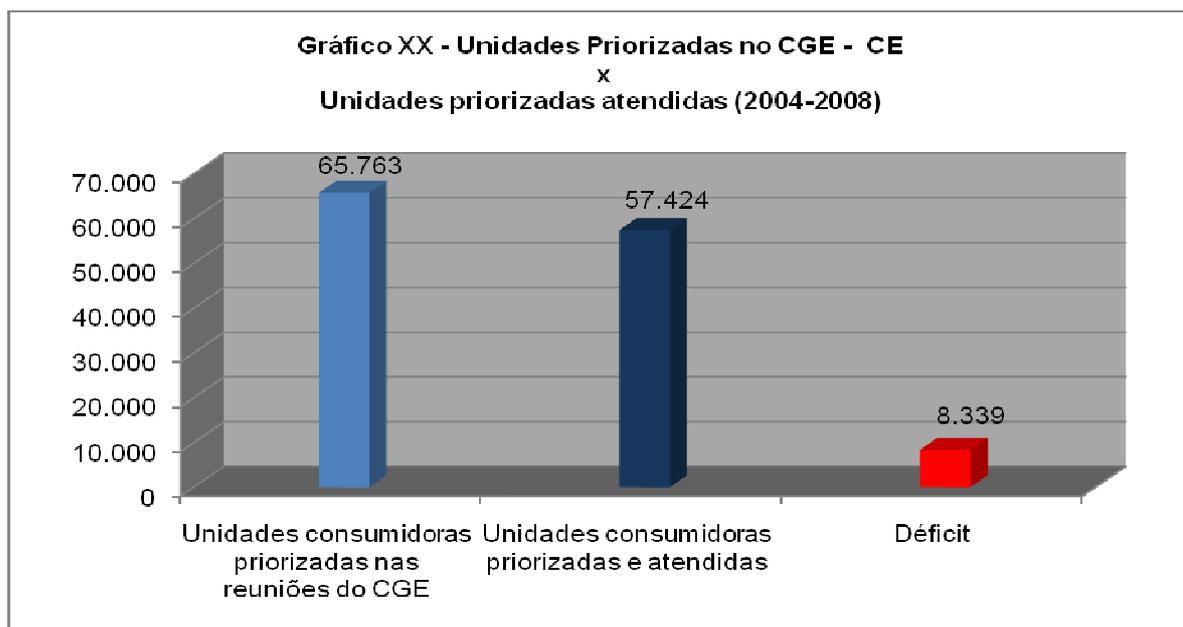


Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do CGE-CE.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do CGE-CE.

O **IMETAC** é obtido pela razão entre o total de unidades consumidoras priorizadas pelo CGE-CE efetivamente atendidas no período em análise e o total de unidades consumidoras priorizadas. O Gráfico XX apresenta os quantitativos referentes às duas situações.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do CGE-CE.

Aplicando-se a citada fórmula do **IMETAC**, obtém-se o valor correspondente a 87,3%.

Por último são apresentados os resultados dos indicadores associados à Dimensão Qualidade Percebida.

Os indicadores que compõem a Dimensão Qualidade Percebida têm por finalidade captar a percepção dos agentes diretamente envolvidos com a implementação do programa no Estado do Ceará no que tange à qualidade dos critérios utilizados para seleção e priorização do atendimento aos beneficiários, ao desempenho da execução de obras e, em última análise, ao desempenho do próprio CGE-CE. Enquanto no cálculo dos indicadores anteriores foi utilizada uma abordagem predominantemente quantitativa, os indicadores aqui descritos estão baseados na avaliação desses aspectos, de uma forma crítica, por parte daqueles agentes que participaram do referido processo de implementação.

O que lhes confere o caráter qualitativo é o fato de esta avaliação basear-se nas experiências e pontos de vista de cada indivíduo integrante do programa. A princípio, é razoável que seja questionada a isenção desses agentes avaliadores pelo fato de serem eles próprios membros do CGE-CE, ou pertencentes a órgãos estreitamente envolvidos com o programa. Ocorre, todavia, que esses agentes são oriundos de diferentes representações da sociedade, a grande maioria sem vínculo hierárquico com a direção do programa, portanto, presumidamente insuspeitos para expressar suas opiniões.

### **IQCRI – Nível de satisfação dos agentes em relação à qualidade dos critérios utilizados para seleção e priorização do atendimento aos beneficiários durante a implementação do programa**

O **IQCRI** tem por finalidade a avaliação dos critérios de eleição dos beneficiários do programa empregados durante sua execução no Estado do Ceará. Para obtenção das informações que ajudaram a compor esse e os demais indicadores da Dimensão Qualidade Percebida, recorreu-se à aplicação de questionários, cujas respostas foram agrupadas e

analisadas segundo os indicadores a se determinar. Os quesitos foram respondidos mediante atribuição de quatro conceitos: Excelente, Bom, Regular e Ruim.

A exemplo do que foi citado quando da determinação do IATRIB, os critérios utilizados pelo CGE-CE para seleção e priorização de obras a serem executadas pelo programa apresentaram, ao longo do período de análise, ou seja, de 2004 a 2008, uma dinâmica própria, influenciada pelo andamento da implantação do programa. Dessa forma, de acordo com a sua coordenadoria, no período de 2004 a 2005, o CGE-CE definiu que todos os municípios cearenses deveriam ser contemplados com obras do Programa Luz Para Todos e que a quantidade de unidades a ser contemplada em cada município deveria ser inversamente proporcional ao respectivo índice de eletrificação. Nos anos seguintes, manteve-se a decisão de realizar obras em todos os municípios, porém abandonando-se o critério de classificação com base nos índices de eletrificação.

Outro critério, utilizado no período de 2006 a 2007, estabeleceu um quantitativo de obras voltadas para comunidades que atendessem aos requisitos definidos no art. 3º da Resolução ANEEL 223/2003. Por esse critério, a própria concessionária decidia quais obras envolvendo apenas a extensão de redes de baixa tensão iria realizar. Posteriormente, a concessionária submetia a relação dessas obras à homologação do CGE-CE, que as cadastrava como obras do Programa Luz para Todos. No período de 2008 a 2009, manteve-se esse procedimento, porém não mais se definiu um quantitativo de obras. Ainda de acordo com a coordenadoria do CGE-CE, a escolha das comunidades a serem atendidas coube àquele colegiado, avaliando-se principalmente o atendimento aos parâmetros do Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos, a viabilidade econômica das obras (baseada no custo médio dos contratos vigentes), a quantidade de famílias a serem atendidas e as necessidades da comunidade.

Aqui são apresentadas a síntese das opiniões dos agentes e os respectivos conceitos associados à avaliação: o representante da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALEC qualificou os critérios como os melhores possíveis, atribuindo-lhes o conceito *Excelente*, enquanto o representante da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará - APRECE os considerou um tanto subjetivos, admitindo, porém, que atendiam mesmo assim, na falta de critérios mais objetivos. Conferiu-lhes o conceito *Regular*. A coordenadoria do CGE-CE avaliou que os critérios atenderam ao estabelecido no Manual de Operacionalização do programa e tomaram por base critérios econômicos e de eficiência. Atribuiu-lhes o conceito *Bom*. Os representantes do CGN e da concessionária não

responderam o quesito relacionado a essa avaliação. O representante do Conselho de Consumidores da Coelce -CONERGE avaliou que os critérios respeitaram as orientações do Regimento Interno, associando-lhes o conceito *Bom*. O representante do Governo do Estado considerou os métodos adequados, conceituando-os como *Bom*. Por último, o representante da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Ceará - FETRAECE reconheceu a importância dos critérios, atribuindo-lhes o conceito *Regular*.

Em resumo, das seis avaliações dos critérios utilizados pelo CGE-CE, um associou o conceito *Excelente*, três atribuíram o conceito *Bom* e duas conferiram o conceito *Regular*. Assim, segundo a avaliação de 75% dos agentes consultados, o **IQCRI** obteve um conceito médio correspondente a *Bom*.

A análise das seis avaliações mostra que apesar da diferença de opiniões entre os representantes do CGE-CE, há unanimidade sobre o acerto da escolha dos critérios, o que em grande parte facilitou o processo de definição dos beneficiários do programa e da ordem de atendimento das solicitações.

### **IQDEXE – Avaliação do desempenho de execução das obras pelos agentes concessionária e Governo do Estado**

De natureza semelhante ao **IQCRI**, o **IQDEXE** tem por objetivo avaliar as questões relacionadas com o desempenho na execução das obras do programa, incluindo-se a percepção e avaliação dos dois agentes responsáveis pela execução física das metas, ou seja, a concessionária e o Governo do Estado.

O **IQDEXE** é obtido mediante análise da opinião dos agentes consultados acerca do desempenho da execução das obras do programa no Estado do Ceará. Na obtenção do **IQDEXE** deixaram de ser consideradas as opiniões da concessionária e do Governo do Estado, como forma de se evitar os vícios e distorções próprios da autoavaliação, já que se trata dos dois principais agentes avaliados no quesito referente à execução das obras. Como no caso do

**IQCRIT**, os conceitos atribuídos na avaliação foram igualmente expressos em quatro categorias: Excelente, Bom, Regular e Ruim.

Na sequência, apresenta-se o resumo das opiniões dos demais agentes do CGE-CE quanto ao desempenho da concessionária e do Governo do Estado na execução das obras do programa: o representante da ALEC considerou *Bom* o desempenho da concessionária e *Regular* o do Governo do Estado; enquanto isso, o representante da APRECE considerou *Excelente* o desempenho de ambos. Já a coordenadoria do CGE-CE avaliou a concessionária no tocante ao cumprimento de metas atribuindo-lhe o conceito *Excelente*, conferindo ao Estado o conceito *Regular*. O representante do CGN conceituou como *Bom* o desempenho de ambos, concessionária e Governo do Estado. O representante do Conerge atribuiu o conceito *Excelente* ao desempenho da concessionária e *Bom* ao do Governo do Estado. O representante da ELETROBRAS considerou *Excelente* o desempenho da concessionária, com base no índice médio de aprovação das obras. Entretanto, não emitiu opinião sobre o desempenho do Governo do Estado, alegando não vir acompanhando esse aspecto. Por último, o representante da Fetraece avaliou como *Regular* tanto o desempenho da concessionária como o do Governo do Estado.

Em sete avaliações acerca do desempenho na execução das obras, a concessionária obteve quatro conceitos *Excelente*, dois conceitos *Bom* e um conceito *Regular*. Por sua vez, em seis avaliações sobre o mesmo desempenho, o Governo do Estado obteve um conceito *Excelente*, dois conceitos *Bom* e três conceitos *Regular*.

Embora a concessionária tenha sido mais bem conceituada que o Governo do Estado no que tange à execução das obras, importa observar que o **IQDEXE** tem como objetivo final refletir a opinião dos agentes como um todo sobre esse aspecto. Portanto, a média dos conceitos obtidos é o que realmente interessa no cálculo do **IQDEXE**. Com base nessa premissa, o conceito médio correspondeu a *Bom*.

A principal diferença entre o desempenho da concessionária e o do Governo do Estado reside, segundo o entendimento do autor do presente estudo, nas diferentes capacidades de mobilização de recursos financeiros e humanos e, conseqüentemente, de agilização das obras. Sobre esse aspecto, é importante considerar alguns fatores que concorreram para a desigualdade de desempenho. Em primeiro lugar, há significativa diferença entre as atividades e especialidades dos dois agentes. Enquanto para a concessionária a construção de redes elétricas, a contratação de empreiteiras e o atendimento

a consumidores constituem encargos inerentes à sua atividade fim e sua especialidade, o mesmo não se pode dizer no caso do Governo do Estado. Outro fator igualmente relevante é a diferença entre a burocracia legal que rege as ações do Estado, em oposição à fluidez das decisões da concessionária, própria da iniciativa privada. A exposição desses fatores não tem por objetivo justificar eventuais falhas de gestão que possam ter ocorrido, destinando-se tão-somente a ressaltar que seria no mínimo esperado que, na comparação com o Governo do Estado, a concessionária apresentasse melhor desempenho na execução desse tipo de obra.

### **IQDAGE – Avaliação do desempenho dos agentes responsáveis pela implementação do programa**

O **IQDAGE** tem por objetivo fornecer uma avaliação geral sobre o desempenho dos agentes responsáveis pela implementação do programa, segundo o ponto de vista deles próprios. Não necessariamente se trata de uma autoavaliação dos integrantes do CGE-CE, mas sim da percepção de cada agente sobre o desempenho do grupo como um todo no que diz respeito às atividades executivas e gerenciais do programa.

Como os demais indicadores dessa dimensão, o **IQDAGE** é obtido mediante análise da opinião dos agentes consultados, neste caso, em relação às atividades executivas e de gestão voltadas para a implementação do programa no Estado do Ceará. Os conceitos obtidos na avaliação foram igualmente classificados em quatro categorias: Excelente, Bom, Regular e Ruim.

A seguir, apresenta-se o resumo das opiniões dos agentes e os respectivos conceitos associados à avaliação.

A ALEC avaliou que os membros do CGE-CE atenderam bem às expectativas e ao objeto de sua criação, enquanto a APRECE considerou que a maioria foi participante e atuante, e que as questões eram analisadas com critério. Ambos atribuíram o conceito *Bom*.

A coordenadoria do CGE-CE avaliou que no período de 2004 a 2007 todos os integrantes do CGE-CE tiveram atuação decisiva na consolidação do comitê gestor, o que propiciou a credibilidade do Programa Luz para Todos no Ceará. Declarou, no entanto, que

no período de 2008 a 2009 foi menos ativa a participação de alguns dos representantes dos poderes públicos. Atribuiu também o conceito *Bom*. Para a concessionária, o CGE-CE possui grande importância no processo de implementação do programa. O esclarecimento das questões junto à população beneficiada e o controle com a participação dos diversos agentes promoveram a transparência em nível inexistente em outros programas da mesma natureza. Atribuiu o conceito *Bom*. O representante do CONERGE avaliou como ética a participação dos membros, uma vez que em momento nenhum testemunhou a preponderância de critérios e interesses pessoais nas decisões sobre priorização e execução das obras do programa. Conceituou o desempenho dos agentes como *Excelente*. O representante do GOVERNO do ESTADO avaliou igualmente o CGE como muito importante no papel de concentrador das informações e decisões, e que seus membros demonstraram grande interesse no início do programa, reduzindo o nível de dedicação após a definição das demandas. Atribuiu o conceito *Bom*. Por último, o representante da FETRAECE avaliou o desempenho dos demais membros como *Regular*, justificando que no CGE não há uma representação paritária da sociedade civil, o que dá certa vantagem às representações governamentais e privadas nas suas deliberadas. Citou ainda que há também representações sem uma participação efetiva.

Das sete avaliações quanto ao desempenho dos agentes responsáveis pela implementação do programa, uma associou o conceito *Excelente*, cinco conferiram o conceito *Bom* e uma avaliou como *Regular*.

Novamente, com base na média das avaliações, o IQDAGE obteve o conceito *Bom*.

Apresentam-se aqui, de forma resumida, os resultados da pesquisa para cada uma das dimensões utilizadas no processo de avaliação.

Para a **Dimensão Organizacional-Operacional**, compreendendo seis indicadores, cujo propósito foi a comparação da estrutura operacional e das atividades planejadas nos regulamentos do programa, com as estruturas e atividades correspondentes efetivamente constatadas, obtiveram-se os seguintes resultados:

O IESTRU demonstrou que todas as estruturas previstas no Manual de Operacionalização foram implantadas e consideradas atuantes no processo.

Os indicadores IATRIB, IREGIM, IREUNO, IREDEB e ICOMP obtiveram os seguintes valores de compatibilidade entre o que havia sido planejado e o que foi efetivamente realizado, respectivamente: 59,1%, 93,6%, 92,9%, 87,5% e 67,8%.

Visto de forma geral, esses resultados indicam que a maior parte das atribuições planejadas pelo programa para o Estado do Ceará alcançou um grau de cumprimento relativamente elevado, à exceção do **IATRIB** e **ICOMPA**. Neles observou-se que a ineficácia das ações integradas de desenvolvimento e uma significativa incompatibilidade entre a demanda planejada de solicitações e a demanda real encontrada, contribuíram para a redução do valor alcançado.

Constatou-se ainda que devido à falha no planejamento das metas, o programa precisou ser prorrogado para 2010, sendo necessário o aporte de novos montantes de recursos para atender ao acréscimo de aproximadamente 50% no quantitativo de unidades consumidoras.

Para a **Dimensão Metas Físicas**, reunindo três indicadores – **IMETAG**, **IMETAA** e **IMETAC** –, foram obtidos os seguintes resultados: **IMETAG** = 103,8%, **IMETAA<sub>2004</sub>** = 34%, **IMETAA<sub>2005</sub>** = 95%, **IMETAA<sub>2006</sub>** = 107%, **IMETAA<sub>2007</sub>** = 80%, **IMETAA<sub>2008</sub>** = 338% e **IMETAC** = 87,3%.

O **IMETAA** apresenta cinco valores, correspondendo cada um deles a um ano do período de avaliação.

Da análise desses resultados, conclui-se que, em relação às metas globais planejadas e estabelecidas para o Ceará no período de 2004 a 2008, isto é, 112 mil unidades consumidoras, o Programa Luz para Todos logrou êxito em seu atendimento, inclusive ultrapassando em quase 4% os quantitativos previstos. Por outro lado, em relação às metas anuais, observou-se um baixo desempenho no primeiro ano e uma alta *performance* no último ano. O grande esforço despendido pela concessionária no último ano do período deveu-se, entre outras razões, à necessidade de atender às metas compromissadas com a ANEEL no Plano de Universalização como um todo, ali inseridas também as metas do Programa Luz para Todos, cujo descumprimento ensejaria penalidades via redução tarifária.

Outro resultado observado, apresentado pelo **IMETAC**, assinala que cerca de 12% das solicitações priorizadas pelo CGE no período de 2004 a 2008 haviam deixado de ser atendidas até dezembro de 2008, correspondendo a 8.339 unidades consumidoras já priorizadas pelo CGE-CE, que precisaram ser incluídas no novo Termo de Compromisso para execução em 2009 e 2010.

Os resultados dos indicadores das duas dimensões apresentadas até aqui atenderam ao critério de avaliação quantitativa da pesquisa.

Para a **Dimensão Qualidade Percebida**, compreendendo os indicadores de caráter qualitativo **IQCRIT**, **IQDEXE** e **IQDAGE**, a avaliação quanto à satisfação dos agentes, feita por meio de questionário, obteve na média geral o conceito *Bom*. A média geral foi obtida mediante análise conjunta de todas as avaliações. Foram avaliados os critérios de seleção e priorização de atendimento estabelecidos pelo CGE; o desempenho na execução das obras pela concessionária e pelo Governo do Estado; e o desempenho de cada um dos agentes.

Ao se concluir a apresentação dos resultados da pesquisa referente à implementação do programa no Ceará, considera-se importante destacar que decorridos quase noventa anos após o primeiro registro de utilização de energia elétrica em área rural no Brasil, os dados oficiais indicam que o país está muito próximo da universalização desse serviço. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008 registra 98,6% dos domicílios do país com iluminação elétrica, com a seguinte distribuição proporcional entre as cinco regiões: Centro-Oeste, 99,2%; Nordeste, 97%; Norte, 94,9%; Sudeste, 99,8%; e Sul, 99,4%. O Ceará, em particular, assinalou 99,4% na zona urbana e 98,5% na zona rural.

Dados mais recentes do MME indicam que até março de 2010 o Programa Luz para Todos havia praticamente alcançado a marca de 11,4 milhões de brasileiros beneficiados<sup>46</sup>. Confrontando-se os dados do MME com as metas fixadas pela Resolução ANEEL 365/2009, que definiu os quantitativos de ligações de energia previstos para 2009 e 2010, constatou-se que ainda restariam cerca de 766 mil domicílios aguardando ligação até o final de 2010, o que equivaleria, observada a média de pessoas por família adotada pelo MME, a 3,8 milhões de brasileiros ainda sem energia elétrica.

Vale lembrar que por ocasião do lançamento do Programa Luz para Todos, em novembro de 2003, sua meta inicial consistia em atender a 10 milhões de pessoas em todo o país, mediante ligação de 2 milhões de unidades consumidoras. Em março de 2008, o prazo e as metas do programa foram revistos, ampliando-se o horizonte para 2010, com acréscimo de 50% nos quantitativos originais.

Considerando-se as novas metas de 2009 e 2010 com o quantitativo de ligações realizadas até março de 2010, é possível concluir que até então o Programa Luz para Todos alcançou 75% da meta atualizada para 2010, de atendimento a aproximadamente 3 milhões de unidades consumidoras. A pesquisa identificou que as regiões Nordeste e Norte têm

---

<sup>46</sup> Conforme Informativo nº 24, do MME. Disponível em: <[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo\\_24.pdf](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Informativo_24.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2010.

enfrentado mais dificuldade de cumprimento das metas regionais. Na Região Norte, em particular, a existência de barreiras ambientais naturais tem comprometido o avanço de redes convencionais de energia, o que tem retardado o acesso a toda a população. Em consequência, as localidades mais isoladas vêm adotando métodos alternativos de fornecimento de energia.

Na maioria dos Estados, as demandas efetivas de ligações superaram as metas respectivas. Com a prorrogação do programa, a Resolução ANEEL 365/2009 redefiniu as metas de 2009 e 2010, resultando para o Estado do Ceará no compromisso de realizar 53.124 novas ligações. Somando-se esse quantitativo às metas anuais do período de 2004 a 2008, a meta global para o Ceará até 2010 elevou-se para 165.124 ligações. Até março de 2010, o programa havia cumprido cerca de 83% dessa nova meta, já incluídas as ligações realizadas no período de 2004 a 2008.

Em reunião do CGE-CE realizada em abril de 2010, a sua coordenadoria e a concessionária estadual informaram a possível existência de mais 16.600 unidades, além das 53.124 previstas para 2009 e 2010, e que a inclusão dessas unidades adicionais no Programa Luz para Todos estaria sendo negociada com o MME, a concessionária e o Governo do Estado.

Outro problema igualmente identificado pelo CGE-CE, e ainda não solucionado, é a inexistência de contrato para ligação de 11.733 unidades consumidoras definidas como meta para o período de 2004 a 2010. Essas unidades sem cobertura contratual seriam, a princípio, de responsabilidade do Governo Estadual, que as financiaria a título de contrapartida. Ocorre, no entanto, que renegociações realizadas ao longo da implementação do programa, envolvendo o Governo Estadual e o MME, acarretaram redução do montante correspondente à contrapartida estadual, sem que fossem providenciados novos arranjos, resultando em significativo número de unidades sem definição da respectiva fonte de recursos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira conclusão desta pesquisa refere-se ao atendimento das metas do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará: a meta de 112 mil ligações prevista para o período de 2004 a 2008 não somente foi cumprida, como chegou a ser ultrapassada em cerca de 4%. Entretanto, ao longo da implementação do programa no Estado, verificou-se a existência de uma demanda adicional, correspondente a cerca de 60% da meta inicial do programa.

A segunda conclusão é que o alcance das metas do programa no Ceará previstas para o período de 2004 a 2008 deveu-se em grande parte à forma como se deu a estruturação organizacional e operacional do programa no Estado e à atuação dos agentes envolvidos.

A terceira conclusão indica que no Ceará, assim como no Nordeste, o Plano de Ações Integradas, ou simplesmente Ações Integradas, não chegou a ser satisfatoriamente implementado de forma integrada com o Programa Luz para Todos. Isso é extremamente lamentável, haja vista que o próprio documento que o inspirou<sup>47</sup> reconhece como premissa do plano que o acesso à energia, apenas, não constitui condição suficiente para o desenvolvimento econômico e social de comunidades menos favorecidas. O esforço de universalização do acesso de energia deveria estar associado à preocupação com a sustentabilidade das comunidades atendidas, especialmente na medida em que o programa avançasse para áreas mais isoladas.

A quarta e última conclusão estabelece que devido à sua forma de atuação e condução das ações, o CGE-CE desempenhou importante papel na implementação do programa no Estado do Ceará. Tal importância é creditada à capacidade apresentada na organização e execução das atividades segundo as regras estabelecidas, equilibrando a influência dos diferentes interesses na condução do programa.

As conclusões a que chegou o presente estudo indicam, portanto, que o processo de implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará revelou-se eficaz quanto à organização e atendimento de suas metas inicialmente previstas para o período de 2004 a 2008. A mesma eficácia, porém, não pôde ser verificada no que tange à precisão da

---

<sup>47</sup> Plano de Ações Integradas para Redução da Pobreza e da Fome, Versão 2, p. 2, MME/USAID/PNUD. Brasília, agosto de 2004

metodologia utilizada no cálculo da demanda real de atendimento. Esse fato foi verificado tanto no Ceará como na maior parte do país. O programa também não se mostrou eficaz no tocante à implementação do Plano de Ações Integradas de desenvolvimento no meio rural do Ceará em consonância com os demais programas governamentais.

Para que se obtivesse sucesso, tais ações deveriam surgir como resultado do envolvimento muito mais próximo de agentes governamentais dotados de maior autonomia decisória e, principalmente, de recursos, previamente planejados, para que outras políticas sociais possibilitassem a utilização da energia elétrica como eficaz vetor de desenvolvimento.

Devido à importância da universalização dos serviços públicos, e considerando que a avaliação da implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará abordou apenas um dos três aspectos comumente utilizados em avaliações de programas e políticas públicas (*eficácia, eficiência e efetividade*), surge um vasto leque de oportunidades para estudos futuros, destacando-se: avaliação da eficiência e da efetividade do Programa Luz para Todos; pesquisa sobre a integração de outras ações que viabilizem o uso produtivo de energia elétrica no meio rural; estudo sobre a capacidade de pagamento pelo uso da energia no meio rural; avaliação de outras políticas públicas e programas, como saneamento básico e gás canalizado.

A título de recomendação, considerando-se que o Plano de Ações Integradas não obteve o êxito desejado durante a implementação do Programa Luz para Todos, e dada a sua importância inegável na consecução do objetivo de proporcionar o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades beneficiárias do meio rural, propõe-se que esse plano seja retomado pelos Governos Federal e Estadual como um programa específico, de maneira a aproveitar a infraestrutura de eletricidade ora disponibilizada no meio rural e integrar outras ações que estimulem o uso produtivo da energia elétrica. Sugere-se ainda, da parte do Governo, a análise e acompanhamento da capacidade de pagamento dos usuários e a verificação da existência de eventuais limitações técnicas na capacidade de atendimento à demanda de energia nos locais onde o programa foi implementado, decorrente do uso de padrões econômicos (redes monofásicas). Tais limitações poderiam levar ao impedimento da instalação de equipamentos maiores, geralmente utilizados nas indústrias.

Considerando as constatações, o detalhamento dos registros, e os argumentos expostos ao longo desse estudo, não seria exagero afirmar que a implementação do Programa Luz Para Todos no Ceará atingiu considerável sucesso no que diz respeito ao atendimento às

metas propostas e à sua conformação organizacional. Todavia, e com o intuito de produzir contribuição, ou *feedback* proporcionado pela pesquisa, registra-se a necessidade de planejamentos mais adequados em relação à previsão de demandas e, principalmente, de ações integradas de complementaridade voltadas para o desenvolvimento social e econômico das comunidades beneficiárias de programas como o Luz para Todos. No que concerne a esses aspectos, não restam dúvidas quanto à importância que representam estas ações enquanto vetores fundamentais para atingir as metas de desenvolvimento, que em última análise representa o objetivo final de qualquer programa de universalização de serviços públicos.

## REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

ANEEL. **Resolução nº 456, de 29 de novembro de 2000**. Estabelece, de forma atualizada e consolidada, as condições gerais de fornecimento de energia elétrica.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 467, de 31 de outubro de 2001**. Fixa os valores das quotas anuais referentes aos dispêndios com combustíveis para geração de energia elétrica, de janeiro a dezembro de 2001, para crédito na Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), do Sistema Interligado Sul/Sudeste/Centro-Oeste, Norte/Nordeste e Sistemas Isolados.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 12, de 11 de janeiro de 2002**. Estabelece as condições gerais para a regularização de cooperativas de eletrificação rural, nos termos do art. 23 da Lei nº 9.074/95.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 223, de 29 de abril de 2003**. Estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando ao atendimento de novas unidades consumidoras ou aumento de carga, regulamentando o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 10.438/2002, e fixa as responsabilidades das concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 459, de 5 de setembro de 2003**. Estabelece a forma de utilização de recursos provenientes dos pagamentos pelo uso de bem público (UBP) e multas aplicadas pela ANEEL para fins do programa de universalização do acesso à energia elétrica em áreas rurais.

\_\_\_\_\_. **Resolução Homologatória nº 12, de 2 de fevereiro de 2004**. Fixa as quotas da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para o exercício de 2004 e estabelece os procedimentos operacionais a serem adotados pelos agentes.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 52, de 25 de março de 2004.** Dá nova redação aos arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10 e 11 e inclui o art. 18-A da Resolução nº 223/2003, que trata das condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, bem como determina prazo para republicação atualizada.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 57, de 31 de março de 2004.** Delega competência ao titular da SRC, da ANEEL, para aprovar os Planos de Universalização de Energia Elétrica, determinar as adequações necessárias ou decidir pela não-conformidade.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 73, de 9 de julho de 2004.** Altera a redação do art. 1º, do parágrafo 2º do art. 6º e do art. 13 da Resolução nº 223/2003, alterada pela Resolução Normativa nº 52/2004, que estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, bem como altera o art. 3º da Resolução Normativa nº 052/2004, que determina o prazo para republicação atualizada.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 79, de 30 de agosto de 2004.** Altera o inciso II, parág. 2º do art. 6º da Resolução nº 223/2003, relativo ao prazo das concessionárias, para o envio da 2ª parte dos Planos de Universalização de Energia Elétrica.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 83, de 20 de setembro de 2004.** Estabelece os procedimentos e as condições de fornecimento por intermédio de Sistemas Individuais de Geração de Energia Elétrica com Fontes Intermitentes (SIGFI).

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 175, de 28 de Novembro de 2005.** Estabelece as condições para a revisão dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando à antecipação de metas, considerando os objetivos dos Termos de Compromisso firmados com o Ministério de Minas e Energia (MME), no âmbito do Programa Luz para Todos.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 238, de 28 de novembro de 2006.** Altera os critérios de aplicação de penalidades, estabelecidos pelo art. 14 da Resolução nº 223, de 29 de abril de 2003, referentes ao não cumprimento, por parte das concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, das metas estabelecidas para o Programa de Universalização.

\_\_\_\_\_. **Resolução Normativa nº 365, de 19 de maio de 2009**. Estabelece as metas de universalização das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica, no âmbito do Programa Luz para Todos, para o biênio 2009-2010, e altera a Resolução Normativa nº 175, de 2005.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth de Melo. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

BANDEIRA, Fausto de Paula Menezes. **Análise das alterações propostas para o modelo do setor elétrico brasileiro**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2003.

BOULMETIS, John; DUTWIN, Phyllis. **The ABCs of evaluation: timeless techniques for program and project managers**. San Francisco: Jossey-Bass, 2000.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971. Dispõe sobre a remuneração legal do investimento dos concessionários de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 29 abr. 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.762, de 11 de novembro de 2003. Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica, altera as Leis nºs 8.631, de 4 de março de 1993, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 12 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 16 mar. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 27 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 12 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008. Dá nova redação ao art. 1º do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da energia Elétrica – Luz para Todos, para prorrogar o prazo ali referido. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília DF, 28 abr. 2003.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 67.052, de 13 de agosto de 1970. Institui o Fundo de Eletricidade Rural (FUER) e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério de Minas e Energia (MME). Portaria nº 85, de 20 de fevereiro de 2009. Aprova a Revisão nº 6 do Manual de Operacionalização que estabelece os critérios técnicos, financeiros, procedimentos e prioridades que serão aplicados no Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos, na forma do Anexo divulgado na página do Ministério de Minas e Energia. **Diário Oficial da União (DOU) de 25 de Fevereiro de 2009.**

CARMO, José. **Planejamento e operação de políticas públicas de eletrificação rural no Estado de São Paulo.** 2005. 160 p. Dissertação (Mestrado em Energia) – Instituto de Eletrotécnica e Energia, Escola Politécnica, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Instituto de Física, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CHELIMSKY, Eleanor; SHADISH, William. The coming transformations in evaluation. In: **Evaluation for the 21st Century: a handbook.** Thousands Oaks, California: Sage Publications, 1997. Capítulo I.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

FAVARETO, Arílson da Silva. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão.** São Paulo: Iglu: Fapesp, 2007. 220 p.

FONTOURA, Patrick Freitas. **A qualidade do fornecimento de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos no processo de universalização do atendimento na Bahia.** 2002, 85 f. Dissertação (Mestrado em Regulação da Indústria de Energia) – Universidade Salvador, Salvador. 2002.

FUGIMOTO, Sérgio Kinya. **A universalização do serviço de energia elétrica: acesso e uso contínuo.** 2005, 264 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de Energia e Automação Elétricas. São Paulo, 2005.

GOLDEMBERG, José. Dossiê Recursos Naturais: Energia e desenvolvimento. **Revista Estudos Avançados**, v. 12, ed. 33, 15 p. Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

GOUVELLE, Christophe; MAIGNE, Yves. **Eletrificação rural descentralizada – uma oportunidade para a humanidade, técnicas para o planeta**. Rio de Janeiro: CRESESB-CEPEL, 2003. 456p.

HAYES, Wayne. **The public policy web**. 2001. Disponível em: <<http://www.geocities.com/~profwork/pp/evaluate/formal.html>>. Acesso em: 24 mai. 2009.

HOLANDA, Antônio Nílson Craveiro. **Avaliação de programas (conceitos básicos sobre avaliação “ex-post”)**. Rio–São Paulo–Fortaleza: ABC Editora, 2006. 370 p.

KAGEYAMA, Ângela. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. Porto Alegre: Editora UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008. 229 p.

KHAN, Ahmad Saeed et al. A importância do Projeto São José nos indicadores socioeconômicos dos municípios cearenses. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45., 22 a 25 de julho de 2007. **Anais...** Londrina, PR.

LAMOUNIER, Bolívar. Utilidades públicas, cidadania e participação. In: **A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Rio de Janeiro, 2000.

LIPSKY, Michael. **Street level bureaucracy**. Nova York: Russel Sage, 1980.  
LOWI, Theodor. **American business, public policy, case studies and political theory**. World Politics, 1964. 16:677-715.

MELO, André Barreto; SILVA, Pedro Luiz Barros. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Caderno 48, 2000.

MUNIZ, Adão Linhares; QUIXADÁ, Márcio. **Proposta inicial de trabalho para a área de infra-estrutura como fator estratégico de desenvolvimento**. Federação das Indústrias do Estado do Ceará – FIEC. Fortaleza, CE, 2002.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. Dossiê do Desenvolvimento Rural. **Revista Estudos Avançados do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, v. 15, ed. 43, p. 83-100. São Paulo, 2001.

NEXANT. **Subsizing Rural Electrification in South Asia: An Introductory Guide**. Report prepared for USAID-South Asia Regional Initiative for Energy Program. San Francisco (USA): 2004.

OLIVEIRA, Luciana Correa. **Perspectivas para a eletrificação rural no novo cenário econômico-institucional do setor elétrico brasileiro**. 2000. 116 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Coppe. Rio de Janeiro, 2001.

PAZZINI, Luiz Henrique Alves et al. A experiência de eletrificação rural em São Paulo (1997-1999). In: ENCONTRO DE ENERGIA NO MEIO RURAL, 3., 2000, Campinas.

PERTUSIER, Fernando et al. Informe Brasil. In: CONFERÊNCIA LATINO AMERICANA DE ELETRIFICAÇÃO RURAL (CLER), 17., 1999, Recife.

ROSA, Víctor Hugo. **Energia elétrica renovável em pequenas comunidades no Brasil**: em busca de um modelo sustentável. 2007. 440 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SCHNEIDER, Sérgio. Tendências e temas dos estudos sobre desenvolvimento rural no Brasil. In: CONGRESS OF THE EUROPEAN SOCIETY FOR RURAL SOCIOLOGY, 22., Washington, Holanda, 20-24 agosto de 2007.

\_\_\_\_\_. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1., Fortaleza, CE, novembro de 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, José Luís. **Estudo sobre as políticas públicas de eletrificação rural**: ausência de planejamento como obstáculo à sustentabilidade social e ambiental. 2006, 212 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

SILVA, Pedro Luiz Barros; COSTA, Nilson do Rosário. Avaliação de políticas públicas na América do Sul. A avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 24 - 27 Oct. 2000, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, fevereiro de 2003. p. 15-20. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2008.

TRIGOSO, Federico Bernardino Morante. **Demanda de energia elétrica e desenvolvimento socioeconômico**: o caso das comunidades rurais eletrificadas com sistemas fotovoltaicos. 2004. 311 p. Tese (Doutorado em Energia) – Universidade de São Paulo (Instituto de Eletrotécnica e Energia / Escola Politécnica / Instituto de Física / Faculdade de Economia e Administração), São Paulo, 2004.

VEIGA, José Eli. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Revista Estudos Avançados**, v. 15, ed. 43, 105 p. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

VIANA, Fabiana Gama. Luz no Campo e Luz para Todos, duas experiências em busca da plena universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO SOBRE PEQUENAS E MÉDIAS CENTRAIS HIDRELÉTRICAS, 6., 21 a 25 de Abril de 2008. Belo Horizonte.

VIEGAS, Waldyr. Avaliação de políticas públicas: experiências brasileiras: procedimentos metodológicos. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 28-31 Oct. 2003. Panamá. 11 p.

**ANEXO A – Associação entre as mudanças nos domicílios e comunidades, e o Programa Luz para Todos (%)**

Discriminação	Melhorou e essa melhoria é atribuída totalmente ao programa	Melhorou e essa melhoria é atribuída parcialmente ao programa	Melhorou, mas não atribui essa melhoria ao programa	Piorou e atribui essa piora totalmente ao programa	Piorou e atribui essa piora parcialmente ao programa	Piorou, mas não atribui essa piora ao programa	Manteve-se estável	Não respondeu	Total
Qualidade de vida dos moradores	74,1	17,1	1	0	0,1	0,1	7,5	0,1	100
Condições de moradia	70,7	17,4	1,3	0	0	0,1	10,4	0,1	100
Participação em atividades sociais e culturais	16,4	8,8	0,7	0,1	0,2	0,6	72,9	0,3	100
Renda familiar	21	14,6	2,8	0,1	0,3	0,8	60,2	0,2	100
Oportunidades de trabalho	21,1	13,1	1,2	0,1	0,5	1,3	62,5	0,2	100
Área de plantio e/ou pecuária	15,1	6,2	1,1	0,1	0,3	0,8	76,3	0,1	100
Produtividade agrícola e/ou pecuária	16,4	8	1,3	0,1	0,2	0,7	73,1	0,2	100

Fonte: Pesquisa do Ministério de Minas e Energia sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009.

**ANEXO A – Associação entre as mudanças nos domicílios e comunidades, e o Programa Luz para Todos (%). Continuação**

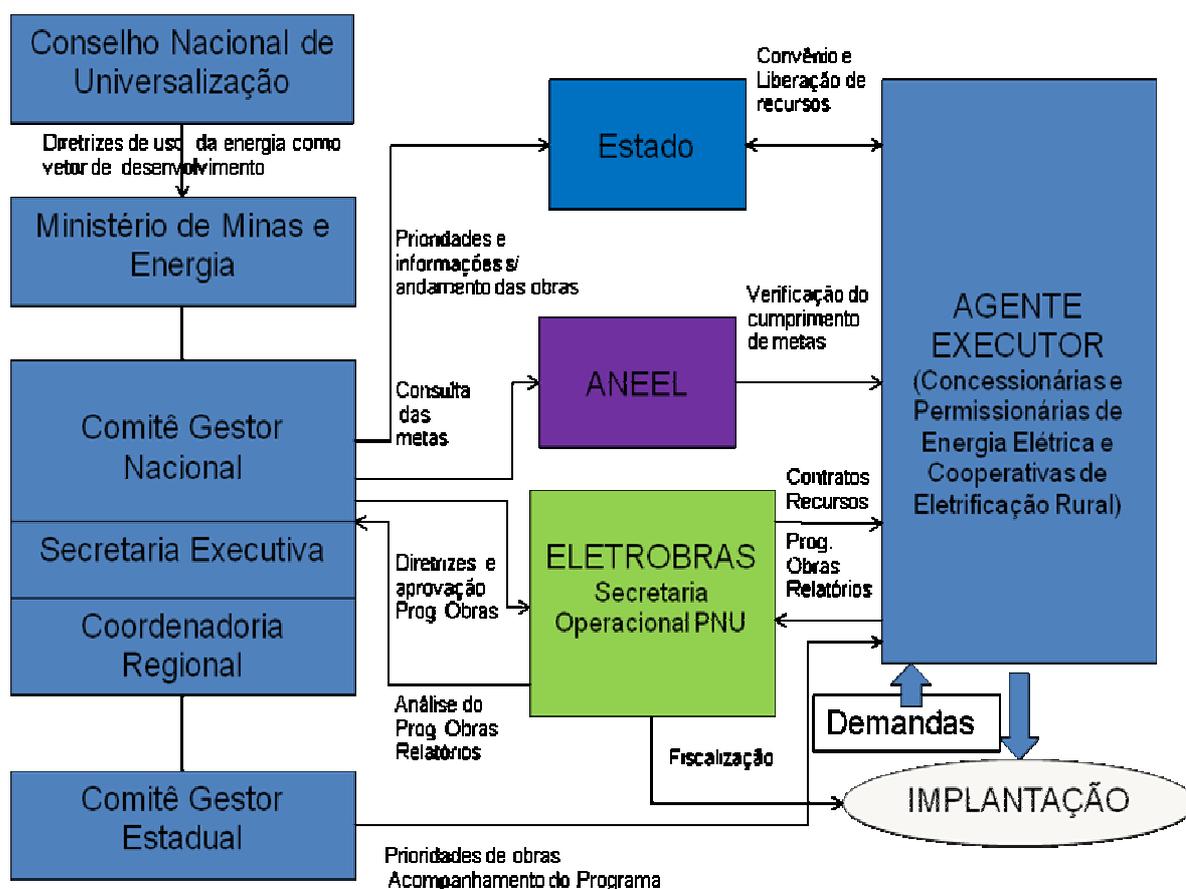
Discriminação	Melhorou e essa melhoria é atribuída totalmente ao programa	Melhorou e essa melhoria é atribuída parcialmente ao programa	Melhorou, mas não atribui essa melhoria ao programa	Piorou e atribui essa piora totalmente ao programa	Piorou e atribui essa piora parcialmente ao programa	Piorou, mas não atribui essa piora ao programa	Manteve-se estável	Não respondeu	Total
Segurança na comunidade	16,2	10,9	1,3	0,2	0,8	1,2	69,2	0,2	100
Oferta de alimentos e higiene pessoal	22,6	11	1,3	0,2	0,4	0,7	63,7	0,1	100
Oferta de novos produtos e serviços	17,5	12,3	1	0,2	0,5	0,8	67,5	0,2	100
Disponibilidade de Posto de Saúde / Pronto Socorro Médico	12,4	9,7	1,2	0,5	0,5	0,8	74,7	0,2	100
Atividades escolares no período diurno	29,3	13,7	2,4	0,3	0,5	0,6	53,1	0,1	100
Atividades escolares no período noturno	32	8,7	1,1	0,4	0,3	0,7	56,5	0,3	100
Facilidade de acesso a computadores e à internet	11,5	2,9	0,8	0,8	0,1	0,8	82,6	0,5	100
Atuação da associação de moradores ou do conselho comunitário	13,7	6,7	2	0,1	0,6	1	75,7	0,2	100

Fonte: Pesquisa do Ministério de Minas e Energia sobre os resultados do Programa Luz para Todos – 2009.

**ANEXO B – Anexo I do Manual de Operacionalização do Programa Luz Para Todos**

Versão 6

**ESTRUTURA OPERACIONAL DO PROGRAMA**



**ANEXO C - Questões formuladas aos Agentes<sup>48</sup> envolvidos na implementação do Programa Luz Para Todos no Estado do Ceará.**

1. Em relação ao Regimento Interno do CGE-CE, V. Sa. considera que o mesmo foi: estritamente seguido, razoavelmente seguido, pouco seguido, desconsiderado. Justifique.
2. Avalie o desempenho da Concessionária e do Estado em relação a execução das obras para atendimento das metas do Programa? Excelente, Bom, Regular, Ruim, Péssimo. Destaque os aspectos positivos e negativos observados. Justifique.
3. Como V. Sa. descreveria a importância do Comitê Gestor Estadual para a implementação do Programa de uma forma geral? Justifique.
4. Que avaliação V. Sa. faz acerca da participação e atuação dos demais membros do Comitê durante a implementação do Programa Luz para Todos? Justifique.
5. Como V. Sa. avalia a atividade do CGE no tocante à seleção, priorização e execução de obras? V. Sa. acha que foram satisfatórias as medidas adotadas para executar o que havia sido priorizado? Se afirmativo, justifique. Em caso negativo, qual a sua avaliação sobre as soluções adotadas pelo CGE para corrigir os problemas? V. Sa. acha que foram bem sucedidas? Considere o período que V. Sa. participou do CGE.
6. Como V. Sa. avalia a importância para o Programa Luz para Todos das reuniões (ordinárias e extraordinárias) realizadas pelo CGE no período que V. Sa. participou do CGE? Justifique.
7. Em sua avaliação, em relação à qualidade do atendimento prestado pela Concessionária ao interessado que solicitou o atendimento através do Programa, V. Sa. a considera: Excelente, Bom, Regular, Insuficiente. Justifique.
8. Em relação à mão de obra utilizada pelos agentes executores (Concessionária e Estado) no período de execução das obras do Programa Luz para Todos é possível afirmar-se: Foi suficiente durante todo o período, Foi parcialmente suficiente, Foi insuficiente, não sei. Explique.

---

<sup>48</sup> Agentes: CGN, ELETROBRAS, COORDENADORIA do CGE-CE, CONCESSIONÁRIA COELCE, ALEC, FETRAECE, APRECE, CONERGE, e GOVERNO DO ESTADO.

9. Informar sobre a participação de V. Sa. em audiências públicas relacionadas ao Programa Luz para Todos durante sua fase de implementação. Informar a quantidade, o local, a data, as representações presentes, e os principais assuntos abordados nessas audiências.
10. Como V. Sa. avalia o cumprimento pelos agentes executores dos prazos estabelecidos nos cronogramas de execução das obras? Explique.
11. Em sua opinião, que tipo de integração ocorreu entre o Programa Luz para Todos e outros programas Governamentais voltados para o desenvolvimento? Explique.
12. Que avaliação V. Sa. faz sobre a influência dos agentes externos ao Programa e de seus interesses (governos e classe política local, entidades de classe, população, etc.) sobre as decisões do Comitê Gestor Estadual em relação à priorização, aprovação e execução de obras? Explique.
13. Em sua opinião, V. Sa. considera que ocorreram falhas relevantes no processo de seleção, priorização e execução de obras? Se afirmativo, descrever quais e de que forma foram corrigidas.
14. V. Sa. considera que a quantidade e a frequência de reuniões do CGE foi adequada? Explique.
15. Como V. Sa. avalia a qualidade, a quantidade e a utilidade das informações disponíveis durante a implementação do Programa Luz para Todos? Justifique. Obs.: Ao analisar esta questão considere os aspectos citados focando a contribuição de tais informações para a seleção, aprovação, priorização e execução das obras e o atendimento das metas.
16. No que concerne às atribuições do Comitê Gestor Estadual, de que forma V. Sa. considera que as instruções e orientações contidas no Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos foram atendidas?: Totalmente, Em sua maior parte, Razoavelmente atendidas, Pouco atendidas. Justifique.
17. Como membro do CGE, que avaliação V. Sa. faz sobre o desempenho dos Agentes (Concessionária e Estado) em relação ao cumprimento de metas durante a implementação do Programa? Justifique.
18. Como V. Sa. avalia o grau de execução das obras priorizadas e aprovadas pelo Comitê? Justifique.

19. Qual sua avaliação sobre o Plano de Ações Integradas – PAI, previsto para ser executado concomitantemente ao Programa Luz para Todos. De que forma este Plano se deu no Ceará?
20. Até onde V. Sa. conhece, que ações complementares ao Programa Luz para Todos decorreram de acordos/convênios de cooperação entre o Governo Estadual e os Ministérios Federais? Indicar para o Estado do Ceará o tipo e o quantitativo destas ações.
21. Até onde V. Sa. conhece, que ações complementares ao Programa Luz para Todos decorreram de acordos de cooperação entre outros Ministérios e o MME? Indicar para o Estado do Ceará o tipo e o quantitativo destas ações.