

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL - USCS
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Programa de Pós-Graduação em Administração - Mestrado

ALINE BENTO AMBRÓSIO AVELAR

**REDES INTERORGANIZACIONAIS PARA
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS NO SETOR
ELÉTRICO BRASILEIRO: Estudo de Caso do
Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São
Paulo**

São Caetano do Sul

2014

ALINE BENTO AMBRÓSIO AVELAR

**REDES INTERORGANIZACIONAIS PARA
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS NO SETOR
ELÉTRICO BRASILEIRO: Estudo de Caso do
Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São
Paulo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão e Regionalidade

Orientador: Prof. Dr. Milton Carlos Farina

São Caetano do Sul

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

A967r

Avelar, Aline Bento Ambrósio

Redes interorganizacionais para implementação de programas no setor elétrico brasileiro: estudo de caso do programa “Luz Para Todos” no Estado de São Paulo / Aline Bento Ambrósio Avelar. -- São Caetano do Sul: USCS-Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2014.

120 p.

Orientador: Prof. Dr. Milton Carlos Farina

Dissertação (mestrado) - USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração, 2014.

1. Redes interorganizacionais. 2. Redes interorganizacionais no setor público. 3. Programa “Luz para Todos”. I. Farina, Milton Carlos. II. Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Pós-Graduação

REITOR DA UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL USCS

Prof. Dr. Marcos Sidnei Bassi

Pró-Reitora de Pós-graduação e Pesquisa:

Prof^a. Dra. Maria do Carmo Romeiro

Gestora do Programa de Pós-graduação em Administração

Profa. Dra. Raquel da Silva Pereira

Data da Defesa: 25/02/2014

Resultado: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Milton Carlos Farina _____
Universidade Municipal de São Caetano do Sul

Profa. Dra. Claudia Brito Silva Cirani _____
Universidade Nove de Julho

Prof. Dr. Edson Keyso de Miranda Kubo _____
Universidade Municipal de São Caetano do Sul

*“A paz não pode ser mantida à força. Somente
pode ser atingida pelo entendimento.”*

Albert Einstein

Dedico esta dissertação ao meu marido
Ronald Eduardo Ambrósio Avelar.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador Professor Doutor Milton Carlos Farina, por toda atenção durante o trabalho árduo de elaboração desta dissertação, que com otimismo e clareza nas suas diretrizes me ajudaram durante todo este período.

Ao Professor Doutor Edson Keyso de Miranda Kubo e a Professora Doutora Claudia Brito Silva Cirani, membros da banca, que contribuíram, e muito, com a melhoria da minha dissertação.

Agradeço, também, a todos os Professores da USCS pelos ensinamentos que me ajudaram a superar os desafios do mestrado cursado.

Agradeço, ainda, a todos os entrevistados pelo tempo que disponibilizaram para a pesquisa, e por dividirem seus conhecimentos e experiências que enriqueceram a minha dissertação.

Neste último parágrafo, registro os meus agradecimentos aos meus pais, familiares, amigos e, principalmente, ao meu marido.

RESUMO

Energia elétrica é considerada serviço essencial e tem papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social. A legislação sobre universalização dos serviços de energia no Brasil data do ano de 2002 e as metas para tal política pública constam da Resolução 223/03, publicada pelo órgão regulador do Setor Elétrico Brasileiro (SEB). A ANEEL é o órgão regulador do setor e tem como missão garantir que os agentes prestem serviços da forma mais eficiente possível e com maior qualidade. A universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil estava prevista para o ano de 2015, conforme regulamentações do SEB. Porém, em 2003 o Governo Federal publica um decreto que institui o Programa “LUZ PARA TODOS” que tem como objetivo universalizar o acesso e uso da energia elétrica às famílias que residem em áreas rurais até 2008. O presente trabalho tem como problema de pesquisa: Quais fatores interferiram na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”? Para responder a pergunta, o estudo objetiva, a partir da análise do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010, identificar os fatores facilitadores e dificultadores na implementação deste, sob a ótica dos atores participantes do Programa. A pesquisa explora o tema redes interorganizacionais para implementação de programas no SEB, sendo assim, a pesquisa é caracterizada como exploratória e qualitativa. O delineamento para operacionalizar a pesquisa foi o método do estudo de caso. A triangulação resultou da análise e discussão dos pontos convergentes entre múltiplas fontes de evidências oriundas dos métodos utilizados e, ainda, foram estabelecidas relações com o referencial teórico. Os fatores facilitadores da implementação do Programa foram: mitigação do impacto tarifário, política pública integrada, particularidades do Estado de São Paulo e Comitê Estadual. Os fatores dificultadores foram: falta de dados governamentais que demonstrassem a realidade do meio rural, dificuldades operacionais, falta de interesse comercial dos Agentes Executores e não continuidade do programa.

Palavras-chave: Redes Interorganizacionais; Redes Interorganizacionais no Setor Público; Programa “LUZ PARA TODOS”

ABSTRACT

Power electric energy is considered an essential service and has a fundamental role in economic and social development. The electric energy universalization service's legislation in Brazil dates from 2002 and goals for such public policy are present in the resolution 223 / 03, published by the regulatory agency of the Brazilian power electric energy sector. ANEEL rules the power energy sector and its mission is to ensure that agents provide services as efficiently as possible and with higher quality. The universalization of electric energy services in Brazil was scheduled to end on 2015, according to regulations from the energy sector. However, in 2003 the Federal Government published a decree establishing the Public Program "LUZ PARA TODOS" which aims to provide universal access and use of electric energy for families that's lives in rural areas until 2008. The present work has the research problem: What factors influence on the implementation of the program "LUZ PARA TODOS"? To answer the question this study have the objective, from the analysis of the program "LUZ PARA TODOS" in the State of São Paulo between the years 2004 and 2010, to identify factors that facilitate or difficult the implementation, by the perspective from the actors that participated in the program. The research explores the subject interorganizational networks for programs implementation in the Brazilian power electric energy sector, so the research is characterized as exploratory and qualitative. The design to operationalize the research was the case study method. The triangulation results by the analysis and discussion of the convergence between multiple evidence sources from the methods used, and also, was established relation with theoretical reference. The factors that facilitate the implementation of the program were: mitigating of tariff impact, integrated public policy, particularities of the State of São Paulo and the State Committee actions. The difficulties factors were: lack of government's data to show the real situation of the rural area, operational difficulties, no commercial interests from Operational Agents and no continuity of the program.

Keywords: Interorganizational Networks, Interorganizational Networks in the Public Sector; Program "LUZ PARA TODOS"

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de atendimento de metas para Universalização	52
Tabela 2 - Valores alocados para investimento por regiões brasileiras no "Programa Luz para Todos", até outubro de 2010 (milhões reais).	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação para as redes	25
Quadro 2 – Classificação de redes segundo a arquitetura e mecanismos de regulação.....	27
Quadro 3 – Classificação de redes quanto ao foco de atuação.....	29
Quadro 4 – Classificação de redes na Implementação de Políticas Públicas e programas no setor Elétrico Brasileiro	30
Quadro 5 - Inovações no campo de ação pública com a utilização das redes	36
Quadro 6 – Classificação de redes interorganizacionais do setor público no contexto do setor elétrico brasileiro	41
Quadro 7 - Principais etapas na formação do setor elétrico brasileiro	44
Quadro 8 – Histórico de Lei para o Modelo Institucional	46
Quadro 9 – Programa “LUZ PARA TODOS”, por meio de legislações.....	54
Quadro 10 – Estrutura Operacional do Programa “LUZ PARA TODOS”	57
Quadro 11 – Modelo Teórico-Empírico da Pesquisa	70
Quadro 12 – Atribuição dos entrevistados do Programa “LUZ PARA TODOS”.....	74
Quadro 13 – Concessionárias do Estado de São Paulo e grupos empresais do Estado de São Paulo.	75
Quadro 14 - Síntese dos fatores facilitadores para implementação do Programa ..	100
Quadro 15 - Síntese dos fatores dificultadores para implementação do Programa	100

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Tipologia de redes interorganizacionais	26
Figura 2 – Modelos de governo	39
Figura 3 - Novo Modelo do Setor Elétrico: Instituições e Agentes	49
Figura 4 – Mapa de Exclusão Elétrica de 2000.....	53
Figura 5 – Estrutura Operacional do Programa “LUZ PARA TODOS”.	56
Figura 6 – Número de ligações previsto e realizado por regiões brasileiras no Programa “LUZ PARA TODOS” até dezembro de 2010.....	60
Figura 7 – Categorias e códigos que compõem a análise de conteúdo.....	71
Figura 8 – Códigos da categoria de Formação de Rede Interorganizacional	78
Figura 9 – Códigos da categoria de Formação Fatores Facilitadores para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”.....	86
Figura 10 – Telecentro Comunitário – Assentamento Aparecida Segura/SP	90
Figura 11 – Códigos da categoria de Formação Fatores Dificultadores para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”.....	92

LISTA DE SIGLAS

ABRADEE	Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica
ACL	Ambiente de Contratação Livre
ACR	Ambiente de Contratação Regulada
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCEE	Câmara de Comercialização de Energia Elétrica
CDE	Conta de Desenvolvimento Energético
CERESP	Comissão de Eletrificação Rural do Estado de São Paulo
CGE	Comitês Gestores Estaduais
CGN	Comitê Gestor Nacional
CMSE	Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CNU	Comissão Nacional de Universalização
DNAE	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
Eletrobrás	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índices de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LPT	Programa “LUZ PARA TODOS”
MAE	Mercado Atacadista de Energia
MME	Ministério de Minas e Energia
ONS	Operador nacional do Sistema
PND	Programa Nacional de Desestatização
RGR	Reserva Geral de Revisão
SEB	Setor Elétrico Brasileiro
Seppir	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Realizado x Planejado - Número de Ligações Programa “LUZ PARA TODOS”, no Brasil 2004 – 2010.....	63
Gráfico 2 – Realizado x Planejado - Numero de Ligações Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo 2004 – 2010	65

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Objetivos	18
1.1.1	Objetivo geral	18
1.1.2	Objetivos específicos	18
1.1.3	Justificativa e Relevância	19
1.1.4	Estrutura do Trabalho	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	Redes Organizacionais	21
2.1.1	Características de Redes no contexto do setor elétrico	22
2.2	Redes Interorganizacionais	31
2.2.1	Redes Interorganizacionais no Setor Público	34
3	Setor Elétrico Brasileiro	43
3.1	Reestruturação do Setor Elétrico	43
3.2	Programa “LUZ PARA TODOS”	51
4	METODOLOGIA	66
4.1	Coleta de dados	67
4.2	Análise dos dados	71
4.3	Estudo de caso	72
4.3.1	Unidade de análise	72
4.3.2	Pesquisa de campo	72
5	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	77
5.1	Formação da Rede Interorganizacional para implementação do Programa	77
5.2	Atuação da Rede Interorganizacional para implementação do Programa	82
5.3	Fatores Facilitadores para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”	85
5.4	Fatores Dificultadores para Implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”	91
5.5	Síntese dos Principais Resultados	97

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
7	BIBLIOGRAFIA.....	109
	APÊNDICE A : Protocolo para o estudo de caso.....	119
	APÊNDICE B : Carta recebida da ANEEL.....	120

1 INTRODUÇÃO

A energia elétrica tem papel fundamental para a organização econômica e social de todos os países, pois pode ser considerada como elemento chave para a inclusão social e o desenvolvimento econômico, bem como para a melhoria da qualidade de vida da população. Não há desenvolvimento econômico-social sem o adequado suprimento de energia (LEITE, 2007).

No século XX, a burocracia governamental hierárquica foi o modelo organizacional predominante utilizado para prestação de serviços públicos de energia e o cumprimento das metas estabelecidas pelas políticas públicas. O Setor Elétrico Brasileiro (SEB) nas últimas décadas passou por mudanças na relação do Estado com a sociedade, principalmente quando se iniciou o processo de privatização do setor (BAJAY, 2004).

A reestruturação do SEB consistiu na tomada de decisão do Ministério de Minas e Energia (MME) na implantação do Projeto de Reestruturação do SEB, desverticalizando as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização. Com relação à geração e comercialização, foram desreguladas para a criação de um ambiente de livre competição, e a distribuição e transmissão são tratados como serviços públicos regulados. O órgão regulador do SEB é a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) que tem entre suas competências atuar como regulador, mediador e facilitador do SEB (BAJAY, 2001; LEITE, 2007, KELMAN, 2009).

Os acontecimentos mais relevantes da reestruturação do SEB podem ser divididos em duas fases. A primeira fase, compreendida entre 1934 a 1989, predomina a atuação do Estado na formação do campo organizacional, em especial entre os anos de 1964, com a criação da Eletrobrás, até 1979, quando o setor viveu seu grande período de expansão, como agente responsável e indutor dos investimentos no setor. A segunda fase, por sua vez, iniciou-se em 1990, quando há a passagem de um padrão de intervenção estatal para um modelo mercantil privado (GOMES; VIEIRA, 2009).

O SEB passou por uma reestruturação que se caracteriza principalmente pela passagem de um sistema verticalizado e coordenado centralmente pelo Estado, para um sistema horizontal, com características de uma rede (PECI, 2000). O sistema horizontal é composto por uma série de órgãos públicos, empresas concessionárias e permissionárias que atuam para garantir o uso e acesso aos serviços de energia.

A universalização dos serviços públicos de energia elétrica foi estabelecida pela Lei 10.438/02, alterada pela Lei no 10.762/03. A Lei 10.438/02 definiu que a universalização dos serviços públicos de energia elétrica deve ser realizada sem ônus de qualquer espécie ao solicitante, nos horizontes temporais estabelecidos pela ANEEL.

A ANEEL regulamentou inicialmente a questão por meio da Resolução ANEEL 223/03, criando as regras para que as distribuidoras do país elaborassem os Planos de Universalização e definindo o ano limite para o alcance da universalização em cada área de concessão e impondo 2015 como o ano em que todas as famílias brasileiras teriam acesso e uso aos serviços de energia. Porém, visando antecipar a meta de universalização, o governo federal lançou o Programa “LUZ PARA TODOS” no final de 2003, com o objetivo levar energia elétrica para famílias que vivem em áreas rurais até 2008 e o número de famílias a serem atendidas foi fixado com base nos dados do censo 2000, realizado pelo IBGE.

O Programa foi coordenado pelo MME e conta com participação da Eletrobrás e de suas empresas controladas. A Eletrobrás foi responsável pela elaboração do Manual de Operacionalização do Programa e neste constam as atribuições dos órgãos públicos e das empresas que compõem a Estrutura Operacional do Programa (BRASIL. MME, 2009b).

O modelo tradicional e hierárquico de implementação de programas que compõem políticas públicas não atende às demandas de tempos atuais e que estão em rápida transformação. Os programas para serem implementados dependem cada vez menos de funcionários públicos em papéis tradicionais e mais de uma rede de parceiras, contratos e alianças.

A palavra rede vem sendo enunciada para caracterizar variados tipos de relacionamentos entre indivíduos, organizações, cidades ou países. Mais recentemente, a ideia de redes foi adotada na administração pública para analisar o pluralismo desta, as novas formas de cogestão e a dinâmica das relações

interorganizacionais. Com objetivo de identificar relações estáveis entre os atores de uma rede interorganizacional, o conceito de redes de políticas públicas vem sendo utilizado na administração pública e tem colaborado para formulação e implementação de políticas públicas (NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007).

Cândido e Abreu (2004) consideram que as redes organizacionais podem ser consideradas uma decorrência dos conceitos e princípios das Redes Sociais e podem ser divididas em intra e interorganizacionais. O SEB pode ser analisado de forma intra e interorganizacional, porém o presente estudo opta pela análise da rede interorganizacional, por entender que esta é a melhor maneira de avaliar como o SEB atua em rede para implementar um programa que colabora para a consolidação de uma política pública.

A Rede Interorganizacional é definida, no presente estudo, como uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se relacionam com a finalidade de implementar programas que compõem políticas públicas, e que não poderiam alcançar tais objetivos isoladamente (MIGUELETO, 2001; CANDIDO; ABREU, 2004; VERSCHOORE (2004), BALESTRIN; VERSCHOORE, 2008).

Nos estudos sobre redes interorganizacionais existem esforços focados em entender a formação de redes, assunto esse que gera interesse dos formuladores de programas e políticas públicas já que estas buscam no associativismo promovido pelo Estado e pelas iniciativas privadas, substância para impulsionar o desenvolvimento local (CUNHA; PASSADOR; PASSADOR, 2011).

As relações estabelecidas na rede são importantes, pois atitudes e comportamentos dos atores da rede são melhor explicados dada a sua posição e atribuições nesta. Porém, a rede do setor de energia elétrica tem suas atribuições impostas por uma regulamentação, o resultado é que as relações sociais, nesta rede, são definidas por normas e papéis atribuídos aos indivíduos para a realização dos serviços.

Diante do contexto descrito o presente estudo tem como interesse responder à seguinte questão: quais fatores interferiram na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”?

O programa escolhido para o estudo foi o Programa “LUZ PARA TODOS”, instituído pelo Governo Federal, por meio do MME. Ele conta com participação da Eletrobrás e de suas empresas controladas, tendo como objetivo levar energia elétrica para famílias que vivem em áreas rurais. O Programa tinha como meta inicial

atender 2 milhões de famílias, mas até o final de 2014, esse número poderá chegar a 3,37 milhões. Em novembro de 2013, o Programa “Luz para Todos” beneficiava 15 milhões de pessoas em todo o país. Importante ressaltar que a legislação de universalização fixa 2015 como meta, mas o Programa em pauta teve como meta a antecipação da universalização dos serviços de energia, no meio rural, para 2008. Tais metas foram fixadas com base nos dados do censo 2000, realizado pelo IBGE.

O programa é nacional, porém o presente trabalho opta por estudar o programa no Estado de São Paulo por conveniência, por duas razões: em virtude da possibilidade da realização das entrevistas na totalidade com os atores que atuaram no programa no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010 e em virtude de o Estado de São Paulo apresentar o número de ligações, até 2010 (85.795), 49,07% maior que a meta estipulada em 2004 (57.555), que o diferencia dos demais Estados. O Programa sofreu várias prorrogações a fim de atender ao aumento da demanda, em 2014 o programa ainda tem obras a serem realizadas pelo concessionária Elektro.

1.1 Objetivos

A partir do contexto e do problema de pesquisa exposto, foram definidos o objetivo geral da pesquisa e seus objetivos específicos.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral da presente pesquisa é identificar os fatores facilitadores e dificultadores na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010, segundo a ótica dos atores participantes do Programa.

1.1.2 Objetivos específicos

a) Caracterizar o contexto da formação da Rede Interorganizacional para Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo;

- b) Descrever a atuação da rede interorganizacional do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo;
- c) Identificar fatores que interferiram na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010, na ótica dos demais atores da rede.

1.1.3 Justificativa e Relevância

A principal relevância deste estudo consiste no entendimento de como a atuação das empresas e órgãos governamentais em Rede Interorganizacional contribui na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”. Além de ampliar a discussão sobre formação de redes interorganizacionais para promoção de futuros programas.

O programa “LUZ PARA TODOS” como objeto de análise se justifica pela importância que este desempenha para a efetividade de políticas públicas no SEB e pelo fato de que a pesquisa contribui para a área de conhecimento de redes interorganizacionais, por se tratar de um estudo empírico que aborda a implementação do programa em questão, permitindo sua utilização como referência para outros programas e órgãos públicos interessados na efetividade da implementação de políticas públicas.

1.1.4 Estrutura do Trabalho

O trabalho está estruturado em sete capítulos e os principais temas contemplados em cada um deles.

Este primeiro capítulo, introdutório, apresentou a contextualização do problema de pesquisa, seus objetivos geral e específicos.

O capítulo 2 apresenta o referencial teórico do trabalho, em que são abordadas questões sobre conceito e tipologia de redes organizacionais, rede interorganizacionais aplicadas no SEB.

O capítulo 3 apresenta o SEB e sua reestruturação que possibilitou sua desverticalização, bem como a apresentação das principais legislações relacionadas ao Programa “LUZ PARA TODOS” e sua Estrutura Operacional.

O capítulo 4 apresenta a caracterização da pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados para sua condução como coleta e análise de dados. O quinto capítulo apresenta os resultados.

O último capítulo apresenta as considerações finais, seguido das referências bibliográficas consultadas e dois apêndices.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentadas as abordagens de redes interorganizacionais e suas implicações para implementação de Programas no SEB. Para tanto o capítulo inicia-se com conceito e tipologia de redes organizacionais.

2.1 Redes Organizacionais

Podem-se encontrar vários significados e aplicações à palavra “rede”, sendo alguns deles demonstrados ao longo do capítulo. No sentido etimológico o termo "rede" é derivado do latim, e que significa "entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames, com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido" (LOIOLA; MOURA, 1996).

Castells (1999) conceitua rede como um conjunto de nós interconectada, permitindo, assim, que esse conceito mais amplo seja passível de ser aplicado em diversas áreas do conhecimento. E, por assim ser, uma rede é composta por nós e elos que interligam os nós. Os nós, que são representados por sujeitos sociais (indivíduos, grupos, organizações etc.), podem ser chamados de atores, que representam indivíduos ou organizações, enquanto os elos representam os relacionamentos entre eles (MARTELETO; SILVA, 2004; LAZZARINI, 2008).

As organizações que atuam em rede apresentam a interação, integração e relacionamentos, responsabilidade, compartilhamento de risco com base em contratos, com objetivo de atingir objetivos em comum. (MARCON e MOINET, 2000; CANDIDO; ABREU, 2004).

A análise de redes sociais está baseada na ideia de que as relações entre unidades são importantes. Desta forma, as relações definidas por ligações entre partes são componente fundamental da abordagem relacional. Wasserman e Faust (1994) demonstram conceitos relacionais em análise de redes:

- a) Os atores e suas ações são vistos como interdependentes;

b) Laços relacionais (ligações) entre atores são canais para transferência, ou fluxo de recursos.

Miguellito (2001) e Candido e Abreu, (2004), entendem que em uma rede organizacional a autonomia dos atores pode variar, mas não deixa de existir. Tal autonomia permite o estabelecimento de múltiplos vínculos de interdependência que colaboram para que a rede atue de forma conjunta para aliar interesses em comum e ampliar os resultados de uma ação.

As redes mais estudadas, em específico na área de Administração, são compostas por empresas para obter ganhos econômicos, na adoção da abordagem no contexto social e de políticas de redes, em detrimento do enfoque economicista, com a visão de imersão social (*embeddedness*) de Granovetter (1985), que se inicia a partir da década de 1980, em que o autor argumenta que os comportamentos e instituições são impelidos pelas constantes relações sociais, não sendo elementos independentes. Assim, o comportamento econômico está imerso nas relações sociais, em oposição à visão da economia como uma esfera independente e separada da sociedade, não sofrendo interferências desta.

O SEB pode ser entendido como rede, haja vista a existência de predomínio de interdependência vertical, com órgão público líder identificado por meio de legislação. Quanto à implementação de políticas públicas e programas no SEB, cada ator tem um papel definido, sendo delimitado conforme leis, contratos e normas. O MME tem o papel de gerar políticas públicas para o setor conforme solicitações do governo e da sociedade. Já a ANEEL, sendo o Órgão Regulador do setor, tem o papel de fiscalizar, regulamentar e definir procedimentos para que as concessionárias de energia executem tais políticas ou programas.

2.1.1 Características de Redes no contexto do setor elétrico

Na obra de Larson (1992) *apud* Assens (2003) é proposto um ciclo de evolução das redes em três fases. A primeira fase corresponde à formação da rede, em que há interação recorrente entre os atores que compõem um núcleo fundador, núcleo este que surge a partir uma ordem coletiva, porém ocorre de maneira não programada. A segunda fase é representada pela adesão de novos membros, que

resulta na expansão das fronteiras da rede. A rede aumenta e os membros mais antigos aumentam sua área de influência. No longo prazo, quanto mais a rede cresce, mais aumentam os problemas de coordenação e controle. Limitar o crescimento da rede pode ser uma maneira de mantê-la coesa. Quanto ao SEB, a expansão da rede se dá a partir da determinação do objetivo a ser alcançado por uma política pública ou programa e para reduzir conflitos e evitar problemas de coordenação e controle na rede, existe o órgão regulador do setor que tem como competência regular, fiscalizar e atuar como mediador deste.

A consolidação das relações é uma característica da terceira fase, que representa a maturidade da rede. Porém, em caso de crescimento excessivo da rede, pode haver o rompimento das fronteiras desta, resultando no desaparecimento da rede e surgimento de uma forma de organização mais fragmentada, com base na desconfiança. Quando o problema de crescimento excessivo surge, resta aos membros aceitarem as regras impostas, com risco de evolução para organização piramidal; ou reduzir a participação quando da troca de informações. De qualquer maneira, segundo o autor haverá o desaparecimento da rede. (LARSON, 1992 *apud* ASSENS, 2003)

A evolução da rede e seu tamanho são fatores importantes para o sucesso ou fracasso de uma rede. A evolução da rede poderá resultar em consolidação das ligações existentes. Em relação ao tamanho da rede, quanto mais extensa for a rede, maior será a dificuldade de se realizar a gestão e a interação entre os atores, o que poderia gerar problemas, provocando inclusive a saída de alguns membros (MARQUES; PAULILLO, 2012).

Assens (2003) ressalta que a formação de uma rede de empresas é estimulada tanto por fatores restritivos externos (que poderão induzir a se reorganizarem de forma reativa), para se defender das adversidades, quanto pelo anseio de se associar a fim obter vantagens competitivas, em um movimento proativo.

As redes não geram apenas benefícios aos atores participantes. Nas redes, as empresas existem não apenas por elas mesmas, mas também em relação às outras empresas. Um fator limitante para as redes está no fato de os relacionamentos exigirem esforços para serem estabelecidos e sustentados, o que pode prejudicar a habilidade dos atores para adaptarem-se às mudanças de

circunstâncias. Ou seja, complementaridade e acomodação são as arestas das redes de produção bem sucedidas (POWELL, 1990).

Especificamente, no contexto brasileiro, e no que se refere ao estudo no âmbito do Estado por meio da abordagem de redes, as redes sociais podem ser entendidas como formas de articulação entre os atores governamentais e atores privados que têm como objetivo a implementação política (LOIOLA; MOURA, 1997).

As redes, apesar de serem mais flexíveis que as empresas ou os governos, têm características estáveis em que as atribuições de seus atores são definidas em lei, estruturas de financiamentos, normas e valores compartilhadas pelos membros da rede (PECI, 2000).

Mandell (1990) e Olson (1999) defendem que para a formação de uma rede deve haver um determinado grau de formalização para que sejam alcançados os objetivos de uma estrutura de rede condizente. Dessa forma, os autores definem a formalização como regulamentação explícita de direitos e deveres dos atores de uma organização envolvida numa rede e que distribuição de poder não obedece a uma hierarquia, mas à importância de cada ator na viabilidade mesma da rede.

Os setores de infraestrutura, pós-privatização, apresentam um formato de redes, haja vista que houve aumento significativo no número de atores privados que nestes operam, sob a coordenação do Estado Regulador. Desta forma, é possível avaliar o SEB a partir da abordagem de redes, identificando como contingência crítica a necessidade, ou seja, a satisfação de um conjunto de leis e regulamentos mandatórios (Peci, 2002). O SEB, por ser regulado, apresenta a interação entre os atores definidas por normas e por atribuições de cada ator, o que demonstra a existência de um nível avançado de formalização.

A interação entre os atores da rede resulta de bases contratuais e não contratuais, que determinam o grau de formalização da rede. Porém, o grau de centralização corresponde à relevância da presença de um ator central, que desempenha papel primordial de coordenar contatos formais e informais entre as empresas que participam da rede (Silva, 2012). Rede é considerada o conjunto de interações formais e informais que os indivíduos estabelecem com outros indivíduos (GRANOVETTER, 1973)

Balestrin e Verschoore (2008) entendem que são características recorrentes nas tipologias de redes a existência de objetivos comuns, a constante interação entre os agentes e a presença de uma gestão coordenadora.

As redes apresentam estruturas organizacionais diversas, porém com características comuns. Balestrin e Vargas (2004), a partir de modelo conceitual desenvolvido por Marcon e Moinet (2000), complementado com destaques de outros trabalhos, criaram uma classificação para as redes. As classificações são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificação para as redes

Redes verticais	Estrutura hierárquica, enquadram-se nessa classificação as empresas que adotam a configuração em rede devido à sua dispersão espacial.
Redes horizontais	Constituídas por empresas em que cada uma guarda sua independência, mas que optam por coordenar algumas atividades de forma conjunta, seja para suportar riscos de desenvolvimento de tecnologias, seja para criação de mercados e ações de marketing. São relações complexas, nas quais atores concorrentes optam por cooperar dentro de certo domínio;
Redes formais	Apresenta forte dimensão contratual que estabelece regras de conduta entre os atores;
Redes informais	Baseadas na convivência com o objetivo de trocar experiência e informação. As redes não têm qualquer tipo de contrato formal.

Fonte: Balestrin e Vargas (2004)

Balestrin e Vargas (2004) ressaltam que tal tipologia é uma simplificação forçada da ampla variedade de redes. As redes detêm características diversas quanto ao grau de formalidade e hierarquia. Em redes verticais, as atividades são articuladas por uma empresa coordenadora, que exerce controle sobre os outros agentes. O SEB em período anterior à reestruturação e privatização atuava como uma rede verticalizada e atualmente tem características de rede horizontal. Neste caso, após a desverticalização do setor, houve a separação de responsabilidade para cada tipo de agente envolvido e não mais orquestrados por uma única empresa, sendo apresentado o papel dos agentes de Geração, Transmissão e Distribuição de energia, Órgão regulador, Operador nacional do Sistema (ONS) e entre outros (LEITE, 2007)

As relações ou laços interorganizacionais, podem ser verticais e horizontais. De acordo com Lazzarini (2008), os laços verticais também conhecidos como cadeia

de suprimentos, fazem referência à relação em que cada ator, está interligado; os laços horizontais, no entanto, ocorrem entre empresas do mesmo setor ou de setores adjacentes, podendo também atuar complementando uns aos outros.

Marcon e Moinet (2000) entendem que a tipologia das redes está ligada ao grau de formalização e aos atores envolvidos. A forma envolvendo atores organizacionais é conhecida como rede formal e classificada em vertical (hierarquia) ou horizontal (cooperação). A Figura 1 apresenta a rede formal e sua classificação em vertical e horizontal.

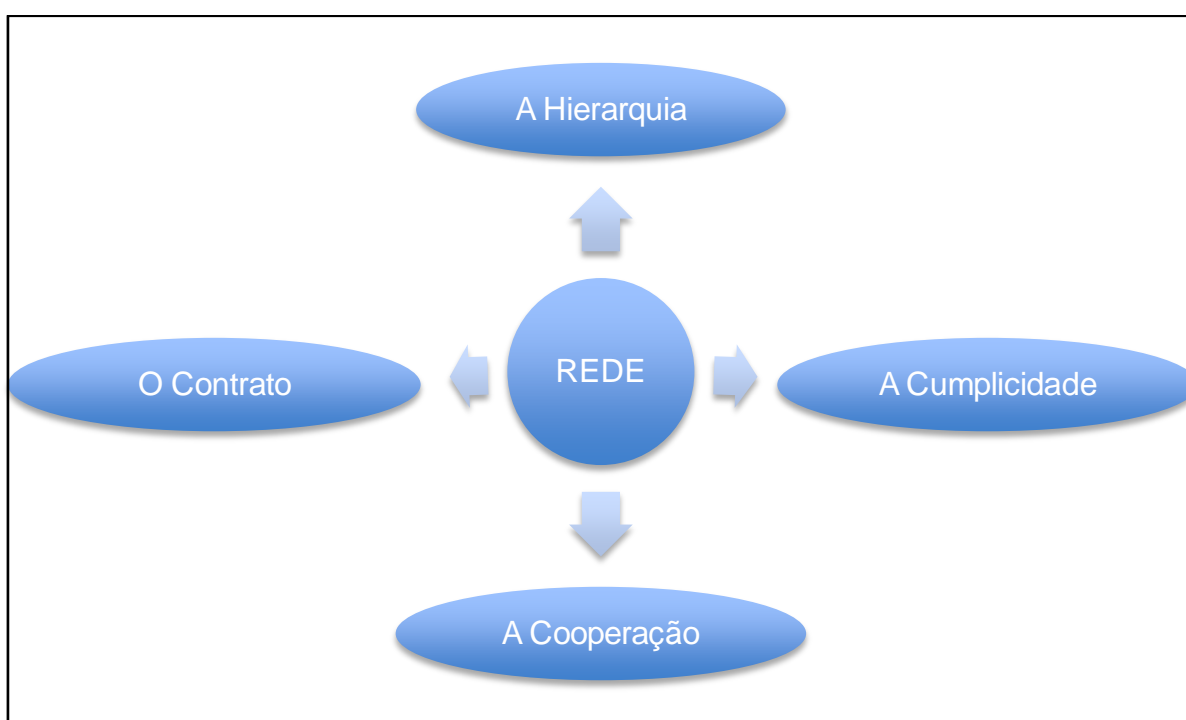


Figura 1 - Tipologia de redes interorganizacionais

Fonte: Adaptado de Marcon e Moinet (2000)

A Figura 1 é resultado de experiências de cooperação interorganizacional em rede, em que se pode contrastar com os fluxos tradicionais dos mercados e das hierarquias das organizações burocráticas. A simultaneidade de acesso às informações na rede e a capacidade de acesso não exclusivo e não concorrente promovem conhecimentos e críticas não lineares. As redes verticais apresentam uma clara estrutura hierárquica. Adotam a configuração de rede devido à dispersão espacial que é a distância entre a matriz e a filial. Já as redes horizontais: são constituídas por empresas que são independentes, mas que atuam de forma coordenada em certas atividades de maneira conjunta, com objetivos de criar novos

mercados, suporte de custos e riscos em pesquisas e desenvolvimento de novos produtos, acesso à informação e tecnologia, definição de marcas de qualidade, defesas de interesses, ações de marketing, entre outros (Marcon; Moinet, 2000).

O SEB se caracteriza como uma rede horizontal, pois as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia são realizadas por empresas independentes, mas atuam de forma coordenada. Porém, quando da implementação de um programa para o setor, este atua como rede vertical por apresentar clara estrutura hierárquica. A rede vertical para implementação de programas no SEB será apresentada em capítulo específico.

As redes formais são formalizadas através de termos contratuais que estabelecem regras de conduta entre os envolvidos. A gestão é estabelecida por regras claras, mediante cláusulas explícitas, como exemplo o SEB por meio do papel do Órgão Regulador (ANEEL). No capítulo sobre SEB a reestruturação e privatização do setor serão abordados.

Assens (2003) entende que as redes podem ser classificadas a partir de sua arquitetura e seus mecanismos de regulação. Tal classificação consta no Quadro 2.

Quadro 2 – Classificação de redes segundo a arquitetura e mecanismos de regulação

Arquitetura	Rede estrela	Constituída por uma grande empresa piloto, que centraliza a tomada de decisões e coordena as atividades de várias formas diferentes. Assim, o poder é repartido de forma desigual entre os parceiros.
	Rede comunitária	Constituída por várias empresas de peso equivalente. A direção é atribuída a diversos membros e estes tomam decisões de forma equivalente. Trata-se de uma arquitetura em que todas as empresas têm relação entre si.
Mecanismos de regulação	Critérios econômicos	Redes coordenadas por multinacionais. A formalização contratual possibilita que atores ajustem mutuamente os custos de produção ou distribuição
	Critérios sociopolíticos	Envolvem confiança, sentimento de pertencimento comunitário e outros fundamentos culturais e princípios sociopolíticos compartilhados

Fonte: Assens (2003)

O setor elétrico brasileiro, a partir da classificação sugerida por Assens (2003), pode ser classificado segundo sua arquitetura como uma rede estrela e segundo seu mecanismo de regulação como critérios sociopolíticos.

Na implementação de programas no SEB a empresa piloto é caracterizada pelo órgão regulador, pois a competência deste está em regular, fiscalizar e atuar como mediador, ou seja, é ao ator central da rede organizacional. A ANEEL recebe do MME e Governo Federal as políticas públicas e programas a serem implementados para o SEB e esta deve transferir as informações, por meio de normas, as concessionárias de serviços públicos para a implementação de tais políticas e programas.

A classificação quanto aos mecanismos de regulação, os critérios econômicos representam redes coordenadas por grandes multinacionais. A formalização contratual e a negociação de preços possibilita que atores que compõem a rede ajustem mutuamente os custos de produção ou distribuição. Já os critérios sociopolíticos englobam sentimento de posse comunitário, confiança, e outras possibilidades de fundamentos culturais e princípios sociopolíticos compartilhados (ASSENS, 2003). Quanto ao SEB, o mesmo pode ser classificado em critérios sociopolíticos, pois se refere ao fornecimento de um serviço considerado essencial para a população: Energia Elétrica.

Grandori e Soda (1995) destacam três tipologias de redes, que diferenciam por meio do grau de formalização, centralização e mecanismos de cooperação:

- a) Redes Sociais (*social network*): as relações são basicamente sociais, ou seja, antecedem a determinações formais. Podem ser subdivididas em redes sociais simétricas e assimétricas. As redes sociais simétricas caracterizam-se pela inexistência de poder centralizado, ou seja, todos os participantes dessa rede compartilham a mesma capacidade de influência. Há troca de informações confidenciais, porém de valor econômico desconhecido (Duarte; Hansen, 2010). Já nas redes assimétricas, há a presença de agente central, que coordena a interação dos atores, por meio de contratos formais entre as empresas e organizações que compõem rede. (GRANDORI; SODA, 1995);
- b) Redes burocráticas: são caracterizadas pela existência de um contrato formal, que define a interação entre os atores. Também são subdivididas em simétricas e assimétricas. Na categoria de redes burocráticas simétricas, tem como exemplo, os agentes regulados do SEB, em que os acordos formais de relacionamento entre estes são semelhantes, sem que prevaleçam interesses particulares;
- c) Redes proprietárias: caracterizam-se pela formalização de acordos relativos ao direito de propriedade entre acionistas de empresas. Podem ser também simétricas

ou assimétricas. O caso mais conhecido das redes de propriedade simétrica são as *joint ventures*, geralmente empregadas na relação das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P & D) e em indústrias de alta tecnologia ou de produção altamente automatizada (DUARTE E HANSEN, 2010; SILVA, 2012).

As redes classificadas como simétricas têm como característica o fato de todos os participantes terem o mesmo poder de influência e os interesses e vantagens coletivas prevalecem sobre os individuais. Enquanto as redes classificadas como assimétricas têm como característica a existência de um agente central (GRANDORI; SODA, 1995).

A rede do SEB pode ser classificada segundo a formalização, centralização e mecanismos de cooperação, como uma rede burocrática assimétrica, em que poucos agentes centrais detém um maior poder de influencia (MME e ANEEL), sobre os demais agentes envolvidos. Inojosa (1999) apresenta uma diferenciação de redes que está baseada nos objetivos da criação e a serem atingidos pela rede. O Quadro 3 apresenta as principais características que diferenciam as redes apresentadas pela autora.

Quadro 3 – Classificação de redes quanto ao foco de atuação

REDES DE MERCADO	REDES DE COMPROMISSO SOCIAL
São redes articuladas em função da produção e/ou apropriação de bens e serviços	São redes que têm como foco questões sociais
Visam à complementaridade ou a potencialização dos parceiros face ao mercado	Visam complementar a ação do Estado ou suprir a sua ausência no equacionamento de problemas sociais complexos, que põem em risco o equilíbrio social
As relações são perpassadas pelos interesses do mercado, e podem oscilar entre cooperação e competição	As relações nascem e se nutrem de uma visão comum sobre a sociedade ou sobre determinada questão social e da necessidade de uma ação solidária
A relação de parceria das redes de mercado tende a ser de subordinação ou tutela	Demanda estratégias de mobilização constante das parcerias e de reedição

Fonte: Inojosa (1999)

As redes de mercado tem seus atores focados na produção e apropriação de um bem ou serviço e os atores deste tipo de rede convivem com competição e a

cooperação. Já, as redes de compromisso social, atuam a partir de uma ideia-força e a definição de seu produto será estabelecida no próprio processo de compartilhamento dessa ideia e na explicitação do propósito de sua existência, que será configurado em um projeto de atuação (INOJOSA 1999). A rede de compromisso social é a que mais se adequa às redes de políticas públicas, sendo tal percepção demonstrada no subitem sobre políticas públicas.

Quanto ao SEB na implementação de políticas públicas e programas, deve ser classificada como rede de compromisso social, pois a mesma, antes e depois de sua desverticalização e privatização do setor, tem como principal objetivo social de garantir o serviço público de fornecimento de energia para a sociedade, complementando as ações do Estado.

O SEB durante a implementação de políticas públicas ou programas, atua de forma orquestrada dentro do conceito de redes, podendo ser classificado segundo as principais características levantadas pelos principais autores de sobre redes organizacionais. O Quadro 04 apresenta um resumo.

Quadro 4 – Classificação de redes na Implementação de Políticas Públicas e programas no setor Elétrico Brasileiro

Autor	Característica	Classificação	Justificativa
Balestrin e Verschoore (2008)	Segundo existência de objetivos comuns, interação entre os agentes e a presença de uma gestão coordenadora	Rede Vertical	Apresentar clara estrutura hierárquica
		Rede Formal	Regras estabelecidas pelo Órgão regulador
Assens (2003)	Complexidade Maturidade da Rede (autonomia, Coordenação, influência e competências bem definidas)	Segundo nível, com tendência para terceiro nível de complexidade	No setor elétrico é preservada a coordenação, competências dos órgãos, porém a autonomia e influências começam a ser questionadas.
	Segundo Arquitetura	Rede Estrela	ANEEL como entidade Central
	Segundo Mecanismos de regulação	Rede segundo Critérios sociopolíticos	Envolvimento social na prestação de um serviço essencial.
Grandori e Soda (1995)	Segundo grau de formalização, centralização e mecanismos de cooperação	Rede Burocrática Assimétrica	Poucos agentes centrais detém um maior poder de influência, sobre os demais agentes envolvidos.
Inojosa (1999)	Segundo objetivos da criação e a serem atingidos pela rede	Rede de compromisso social	Principal objetivo social de garantir o serviço público de fornecimento de energia para a sociedade, complementando as ações do Estado.

Fonte: Elaborado pela autora

O SEB atua em rede quando implementa um programa, pois forma uma estrutura organizacional, com determinado grau de formalização para que os objetivos desta sejam condizentes com os da rede. Os atores que compõem a rede mantêm sua autonomia e definem a formalização como regulamentação explícita de direito e deveres dos atores de cada uma das organizações envolvidas, sendo assim, a definição correta das atribuições dos atores se faz essencial para consolidação de qualquer programa.

O SEB pode ser caracterizado como uma rede horizontal, pois as atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia são realizadas por empresas independentes, mas atuam de forma coordenada. Porém, quando da implementação de um programa para o setor, este atua como rede vertical por apresentar clara estrutura hierárquica.

Abordagem de redes organizacionais para o SEB pode trazer benefícios nas implementações de políticas públicas e programas, que será demonstrado nos próximos capítulos. A sequência da pesquisa do trabalho aborda redes interorganizacionais no setor público e a importância desta na implementação de programas para SEB.

2.2 Redes Interorganizacionais

Para maior compreensão das Redes Interorganizacionais (RI), este subitem se inicia com a discussão de alguns conceitos gerais, apresentando razões para a formação de redes interorganizacionais e expõem a forma como o tema é abordado em trabalhos recentes.

As RIs regulam a interdependência transacional, o que torna cada vez mais expressiva a importância desta para economia. O mercado reestruturou os processos industriais e empresariais, aumentando a competitividade e levando as empresas a adotarem novas estratégias para sobreviverem e se diferenciarem. Novas estratégias competitivas foram adotadas e dentre estas, encontra-se a aproximação e cooperação entre empresas, formando alianças e parcerias estratégicas também chamadas de redes (GRANDORI E SODA, 1995; BALESTRIN, VERSCHOORE, 2008).

Esta rede pode ser entendida como arranjos interorganizacionais com características próprias que as difere de arranjos típicos de mercado e das firmas. Desta forma, as RIs podem ser compreendidas como um conjunto de organizações que utilizam a configuração em rede para alcançar coletivamente certos objetivos organizacionais (Grandori; Soda, 1995; Faggion, Balestrin e Weyh, 2002; Verschoore, 2004), e corroboram estes autores ao mencionar que RI pode ser definida como a organização composta por um grupo de empresas com objetivos comuns, que atuam de forma conjunta e aliam interesses comuns. Quando cooperam com outras empresas, mantém sua interdependência, participando das decisões da rede e dividindo os benefícios e ampliando resultados que são alcançados por meio das atividades conjuntas.

Cavalcanti (1998) e Peci (2000) consideram que a rede interorganizacional reflete vários fatores: atuação conjunta para alcançar objetivos próprios e os da rede; elevado conhecimento sobre as atribuições de cada integrante da rede; elevado grau de participação e conhecimento da política em vigor.

Van de Ven e Ferry (1980) apresentam classificação quanto às dimensões estruturais de uma rede interorganizacional: a formalização e a complexidade. A formalização está diretamente relacionada com regras, políticas e normas que definem o papel de ator na rede. Já o número de atores que compõem e devem interagir na rede, representa a complexidade estrutural.

Quanto ao SEB na implementação de políticas públicas, devido à sua característica estar fundamentada na prestação de um serviço público essencial para a sociedade, a teoria de redes interorganizacionais atende às expectativas da sociedade com maior eficiência e com maior qualidade. Aplicando tal teoria, as relações entre organizações e definição de papéis e competências tornam-se mais claras e definidas, além de garantir que o processo de aplicação de políticas energéticas sejam realizadas conforme esperado, tanto para instituições governamentais como também para os diversos atores que fazem parte desta rede (PECI, 2001).

Na teoria de redes interorganizacionais a formação e o desempenho delas estão diretamente relacionada a duas de suas qualidades: (1) a conectividade, que se refere à capacidade estrutural de facilitar a comunicação sem ruídos entre seus componentes; (2) a coerência, ou seja, em que medida há interesses compartilhados entre os objetivos da rede e de seus atores (CASTELLS, 1999).

Grandori e Soda (1995) destacam que tais redes estão no cerne da teoria das organizações. E, tal afirmação pode ser confirmada no estudo de Oliver e Ebers (1998) que encontraram 158 artigos que tratavam claramente sobre o tema redes interorganizacionais no período de 1980 a 1996, a partir da análise de quatro das principais publicações internacionais sobre estudos organizacionais.

Oliveira, Rezende e Carvalho (2011) analisaram uma rede de compras supermercadista em Minas Gerais, Brasil, a fim de identificar os fatores que contribuem para surgimento e desenvolvimento das redes interorganizacionais horizontais (RIHs). Os autores identificaram que esta rede é um sistema formado pelo processo de evolução de seus agentes, cujo objetivo básico é o de favorecer a sua competitividade. Este propósito tem ocorrido pelo aumento da eficácia operacional dos agentes e pelo aprendizado, o que resulta em inovações coletivas e individuais.

Apesar do número expressivo de redes interorganizacionais bem-sucedidas, muitas falham sem atingir os objetivos propostos.

Wegner e Padula (2011) foram responsáveis por um estudo de caso sobre o fracasso de uma rede interorganizacional do segmento supermercadista. O conjunto de elementos identificado tem implicações gerenciais: empresários e gestores de redes deveriam ter analisado cuidadosamente o perfil e o alinhamento estratégico das empresas ao constituírem a rede, a fim de evitar que eventuais diferenças se tornassem um problema depois que a rede já estava constituída.

Wegner e Padula (2011) também identificaram outros fatores que contribuem para o fracasso de uma rede interorganizacional, como: as dificuldades de gestão, que os autores consideram ser inerente a um arranjo interorganizacional, a ausência de confiança entre os atores, as divergências de estratégia entre empresas e as dificuldades na definição dos objetivos comuns, e até mesmo ações oportunistas por parte de alguns atores, os quais são fatores limitadores que podem resultar no fracasso de uma RI.

A rede interorganizacional para o SEB pode ser considerada uma rede complexa, principalmente por se tratar de uma rede do setor de serviços públicos, na qual, pós-privatização do setor, trouxe o envolvimento da iniciativa privada e criação de novos órgãos públicos para regulação e fiscalização dos serviços. Entender estas redes e definir suas características trazem benefícios à sociedade e aos atores envolvidos, auxiliando na correta implementação de políticas públicas e programas

que colaborem para se alcançar os objetivos esperados por meios de uma melhor definição de papéis dos atores envolvidos. Assim, notadamente no setor público que vem passando por uma série de transformações, As redes interorganizacionais surgem como um tema estratégico e de relevância a ser explorado. O presente estudo tem sua continuidade ao abordar a relevância das redes interorganizacionais no setor público.

2.2.1 Redes Interorganizacionais no Setor Público

O presente subitem é a continuidade de uma revisão teórica sobre as redes interorganizacionais, porém aborda de forma mais específica as redes interorganizacionais no setor público.

Castells (1999) propõe uma administração mais maleável e conectada, que disponha de características como: transparência, maior participação cidadã, maior profissionalização dos atores que compõem a rede, desenvolvimento tecnológico, coordenação e aprendizagem constante. A administração com tais características teriam como conceito o Estado-rede, em contraposição ao Estado-nação, que representa assim, uma inovadora forma de gestão que promove a interação entre os atores públicos e privados. No âmbito do setor público, estruturas em rede podem ser explicadas a partir da realidade administrativa, resultante da revolução da tecnologia da informação, bem como as mudanças atuais ocorridas no papel do Estado e nos seus relacionamentos com a sociedade (CASTELLS, 1999; FLEURY; OUVÉNEY, 2007).

Duarte e Hansen (2010) analisam redes interorganizacionais no setor público como relevantes em virtude das mudanças que ocorrem e ocorreram na sociedade, provocando movimentos simultâneos e interdependentes das instituições públicas, como forma de responder à crescente demanda por serviços públicos mais eficientes e de melhor qualidade.

Na gestão interorganizacional a rede é considerada uma forma de gestão de políticas, por meio de estruturas interdependentes que englobam múltiplas organizações (O'Toole, 1997). Mandell (1990) entende que no setor público a rede é composta a partir da colaboração ativa e organizada de organizações públicas,

privadas e sem fins lucrativos e/ou individuais, destinadas a alcançar um objetivo estabelecido.

Fleury e Ouverney (2007) destacam que o fenômeno de expansão das redes em administração pública data da década de 1990, porém em período anterior a literatura internacional desenvolvia estudos sobre a ação do Estado no estabelecimento de arranjos interorganizacionais no setor público, na implementação de programas federais e na implementação de políticas públicas. Os autores entendem que há uma tendência para o crescimento da interdependência funcional entre atores públicos e privados na implementação de políticas.

A implementação de uma política é o resultado da cooperação entre os atores envolvidos a partir de interesses comuns, racionalidade e interdependência entre os atores, sendo assim, o êxito da rede está na ação coletiva a partir dos objetivos previamente definidos. Powell (1990) considera que a rede é uma forma específica de coordenação com vários atores que se diferencia das demais modalidades de coordenação, pela hierarquia e pelo mercado.

Klijn e Koppenjan (2000) abordam as seguintes raízes teóricas do conceito de rede de política pública: estudos organizacionais, estudos sobre administração pública. Os autores entendem que as redes de políticas públicas estão divididas de duas maneiras: a 'nova administração pública' que transfere mecanismos de gestão utilizados no setor privado para o setor público e a 'administração de redes' com foco na coordenação e mediação interorganizacional de se construir políticas públicas.

Nascimento e Ckgazaroff (2007) ressaltam a necessidade de um sujeito unificador dos atores envolvidos na rede, denominada de organização intermediadora. Enquanto, Peci e Costa (2002) interpretam tal sujeito como sendo uma organização articuladora, que atue na integração e coordenação das redes uma vez que ela desempenha o papel de um "centro animador, integrador de esforços que se empenha mais que os outros membros da rede no papel da coordenação e articulação, mas que não é o "gerente" da rede". Em uma RI, no SEB, há um gestor da rede, um mediador e um estimulador. No SEB o mediador é entendido como sendo a ANEEL, em virtude de suas competências definidas em lei, que são regular, fiscalizar e atuar como mediador deste.

Cambiaghi (2013) ressalta a interdependência entre os atores, um importante aspecto das redes, pois estes dependem uns dos outros e dos recursos disponíveis

na rede. Sendo assim, para a gestão da rede existe a criação de processos de institucionalização que resultam em formas de coordenação e controle da atuação dos componentes da rede (NASCIMENTO; CKGNAZAROFF, 2007).

As atuais funções do Estado colaboram para a atuação em rede, pois as redes são formas de articulação entre agências governamentais e/ou entre estas e redes sociais, organizações privadas e outros grupos, para enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas. As ações públicas por meio das redes substituem a departamentalização e a integração vertical pelos trabalhos em rede por projeto, integrando a ideia de diferentes trocas de competências. Surgindo assim, novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade e entre agências e esferas de governo (Loiola; Moura, 1996).

Fleury e Ouverney (2007) entendem que há uma tendência para o crescimento da interdependência funcional entre atores públicos e privados na implementação de políticas. O Quadro 5 apresenta as principais inovações surgidas no campo de ação pública por meio da utilização das redes.

Quadro 5 - Inovações no campo de ação pública com a utilização das redes

Padrões “tradicionalis” de ação Pública	Inovações com a utilização das redes
Redes informais e pouco visíveis de acesso a centros decisórios (anéis burocráticos, redes de clientela).	Negociação, parcerias, espaços, participação, democratização e mobilização de recursos. Redes sócio governamentais de caráter público.
Movimentos sociais cobram do Estado ações públicas.	Redes de solidariedade assumem caráter público.
Ação pública via aparato específico com profissionais.	Ação pública via rede de oferta de serviço.
Departamentalização.	Trabalho em rede por projeto
Integração burocrática.	Articulação de ações a partir do local. Repartição de competências.

Fonte: Loiola e Moura (1996).

A maior participação cidadã e a descentralização da administração pública representam inovação na administração pública (INOJOSA 1999), que por sua vez exigem novos formatos organizacionais. Na RI do SEB, no processo de implementação de políticas públicas e programas, observa-se a inovação como resultado de mudanças na gestão, haja vista que a rede interorganizacional do setor público se torna cada vez mais policêntricas, que envolvem múltiplas organizações ou partes delas, que estabelecem relações estáveis.

Estruturas interdependentes, que permitem a vinculação a uma série de atores com um interesse comum em relação a uma política pública ou um programa público, intercambiam conhecimento explícito para concretizar esses interesses. Tal rede se caracteriza como complexa e requer um entendimento do papel de cada ator envolvido, como também suas competências. Nesta rede se observa a aplicação de conceitos de redes interorganizacionais, em que diversas entidades são envolvidas para executar um programa específico que compõem uma política pública (LOIOLA; MOURA, 1996).

A motivação para se formarem as redes está na vantagem competitiva proporcionada, engajando as organizações nesse tipo de integração. Isso acarreta o foco de atenção na transferência de conhecimentos explícitos em vez do conhecimento tácito. O conhecimento tácito é aquele que o indivíduo adquiriu ao longo da vida, considerado difícil de ser formalizado ou explicado aos demais da rede (Fleury; Ouverney, 2007). Já o conhecimento explícito é aquele formalizado por meio de textos, regras, dados e publicações. Desta forma, o conhecimento em rede transferido com mais facilidade se refere ao conhecimento explícito, quando comparado aos conhecimentos tácitos. Em contrapartida, o conhecimento em rede motivado para alcançar capacidades complementares é mais provável para facilitar a transferência de conhecimentos já existentes do que criar novos conhecimentos (PEREIRA; PEDROZO, 2005).

Nesse contexto, a implementação de programas no SEB deixa de ser responsabilidade de um único órgão público e passa ser responsabilidade de múltiplos atores envolvidos em todo processo, envolvendo órgãos estatais descentralizados, organizações da sociedade civil e instituições de mercado. A maior complexidade dos processos de implementação de programas impõem uma realidade caracterizada pela dependência mútua (PECI, 2000).

Loiola e Moura (1996) utilizam o termo “rede política”, pois são dois os tipos de rede políticas que predominam, as “unidirecionais” e as “multidirecionais” sendo estes determinados a partir do nível de centralidade do Estado e de padrão de interação entre os atores da rede. A rede “unidirecional” apresenta um centro político articulador e a interação entre os atores é definida por legislação. Enquanto, a rede “multidirecional”, a interação se dá livremente entre os atores da rede. Quanto ao SEB na implementação de políticas públicas, o órgão regulador do setor se apresenta como um articulador, em que este define o fluxo de informações, recursos e tarefas a serem executadas.

Mandell (1990) propõe uma classificação com base na relação estabelecida entre Estado e sociedade. A rede “não mediada” é constituída voluntariamente pelas organizações e a sua coordenação se inicia de forma casual, não planejada. A rede “mediada” se organiza pela imposição ou uma mobilização por parte do poder público, reunindo outras organizações envolvidas com determinada política pública. As redes mediadas são coordenadas por um centro político, não há um relacionamento hierárquico entre os atores, uma vez que a figura da autoridade assume novo significado. Na implementação de programas no SEB a rede é mediada pelo órgão regulador, que se caracteriza como o centro de conhecimento explícito. ANEEL faz o papel de mediador, interage com órgãos governamentais e agentes do setor para viabilizar políticas públicas para a sociedade a fim de solucionar ou promover melhorias na prestação de serviços de distribuição de energia.

Goldsmith e Eggers (2011) abordam as redes de entrega de serviços como um novo modelo denominado “governar em rede”. No modelo proposto, as instituições públicas dependem menos de servidores públicos em papéis tradicionais e mais de parceiros não governamentais, que conferem ao governo mais flexibilidade e capacidade de modelar o sistema de prestação de serviços, atendendo melhor as demandas de cidadãos, que são, por sua vez, impulsionados por suas escolhas. Governar em rede está diretamente relacionado à dinâmica de redes de computadores que podem organizar ou reorganizar, expandir e contrair, em virtude do problema em questão.

Na Figura 02 são apresentados os modelos de governo, conforme proposto por Goldsmith e Eggers (2011).

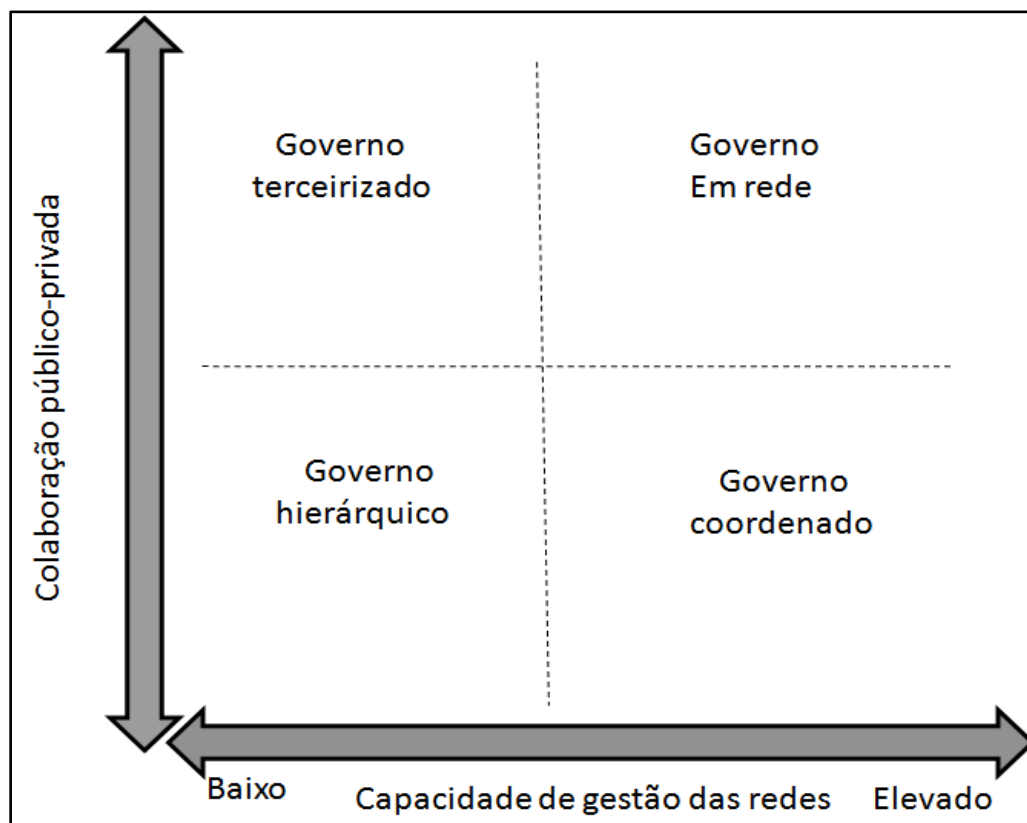


Figura 2 – Modelos de governo

Fonte: GOLDSMITH e EGGERS (2011).

Sistemas burocráticos, que atuam a partir de procedimentos de comando e controle, são considerados governos hierárquicos e impróprios para dirimir problemas inerentes às organizações. Já um governo terceirizado, caracteriza-se pela formação a partir de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos quando na prestação de serviços e cumprimento de objetivos políticos. No governo em rede, estão presentes o alto nível de interação público-privada, capacidades consolidadas de gestão em rede, uso da tecnologia para conectar a rede e oferecimento de mais possibilidades de opções de prestação de serviços aos cidadãos. Enquanto, no governo coordenado, existe a união de agências governamentais múltiplas, e muitas vezes até mesmo de múltiplos níveis de governo, para a prestação de serviços integrados.

O SEB na implementação de políticas públicas pode ser classificado como governo em rede, haja vista a existência de uma grande integração público-privada de empresas que possuem a concessão para prestação de serviços públicos, porém existe um alto grau de hierarquia e coordenação pública através do papel do órgão regulador (ANEEL) e outras entidades como o MME.

Duarte e Hansen (2010) analisaram a forma pela qual o tema “redes interorganizacionais no setor público” foi abordado nas publicações incluídas nos anais de encontros e periódicos no período de 2000 a 2009. Esses autores encontraram 228 artigos e obtiveram como resultado que as discussões em relação à temática e que redes no setor público são compostas por atores diversificados, em que o Estado é apenas um dos entes, sendo complementado pela iniciativa privada, pelo terceiro setor e pela sociedade civil organizada.

No setor público podemos observar a formação de variados tipos de arranjos interorganizacionais, a exemplo dos citados na sessão anterior, decorrentes do processo de reforma do Estado e o modelo de redes surge como possibilidade de conciliar, as mudanças ocorridas no SEB, as inovações administrativas orientadas a uma configuração organizacional descentralizada e verticalizada. Nesse sentido, a estrutura em rede vem sendo apontada como uma alternativa na reconstrução das relações entre o SEB e sociedade, em busca de novas formas de aplicação de políticas públicas.

PECI (2000) verificou que a rede de energia elétrica pode ser classificada como uma rede institucional, por reagrupar organizações engajadas nas mesmas políticas e as relações sociais serem definidas com base em lei e normas que especifiquem funções e papéis organizacionais. A rede identificada configura a ANEEL como sendo uma rede horizontal que visa relacionar, de forma equilibrada os agentes do setor. Porém, quando há a análise do SEB na implementação de políticas públicas, identifica-se que a mesma rede comporta-se como vertical, em que existe uma hierarquia entre os atores envolvidos.

No Brasil é possível observar a utilização da rede de políticas públicas como forma de atender as demandas atuais, sendo necessária uma gestão flexível para atender às ambições e necessidades da sociedade (PASSADOR; FERREIRA; PASSADOR, 2006). Cooperação e sinergia interinstitucional são exigências em virtude dos atuais níveis de incerteza e intenso ritmo de mudanças (PECI; COSTA, 2002). No SEB, quando da implementação de políticas públicas e programas, o caráter das relações está relacionado à formalidade, utilizando normas, leis e regulamentações.

O princípio e os valores estão alinhados com o reconhecimento de competências, respeito mútuo e conflito equacionado. A interação é através de um operador catalizador e uma hierarquia definida, com papéis e competências

definidas. O ambiente possui um grupo definido, engajamento ocorre por competências e a racionalidade é instrumental, através de meios de comunicação definidos (normas, leis e instrumentos jurídicos) (LOIOLA; MOURA, 1996).

Em resumo, o SEB durante a implementação de políticas públicas, apresenta diversas características presentes em redes interorganizacionais no setor público, o Quadro 06 classifica cada uma delas.

Quadro 6 – Classificação de redes interorganizacionais do setor público no contexto do setor elétrico brasileiro

Autor	Característica	Classificação	Justificativa
Loiola; Moura (1996)	Carácter das relações	Formalidade	Definidas por leis e normas.
	Foco de atuação	Problemas, ações, projetos concretos	A rede interorganizacional formada para implementação de um programa.
	Princípios e valores	Reconhecimento de competências, respeito mútuo e conflito equacionados	A correta definição das atribuições de cada ator da rede minimiza conflitos.
	Interação	Centro animador, Operador catalizador, Hierarquia	Órgão regulador tem como competência fiscalizar, regular e mediar o SEB
	Ambiente	Grupo definido	Os atores que compõem um programa são definidos previamente
	Engajamento	Adesão por competência	Definição por normas, leis e instrumentos jurídicos
	Unidirecional	Nível de centralidade do Estado e padrão de interação	Órgão Regulador do setor se apresenta como um articulador
GOLDSMITH e EGGERS (2011).	Modelo de Governo	Governo em Rede	Elevada colaboração pública e privada e elevada capacidade de gestão em rede
Mandell (1990)	Relação entre Estado e Sociedade	Mediada	Órgão Regulador

Fonte: Elaborado pela autora

A formação de uma RI, para implementação de programa no SEB, deve ser realizada a partir da definição de um desenho organizacional entre os atores dessa rede, em que neste esteja estabelecidas as funções, as atribuições dos atores envolvidos, processos de tomada de decisão, formas de execução, acompanhamento e avaliação das ações e todo um conjunto de procedimentos que orientaria o funcionamento da rede (Mandell, 1990; Loiola; Moura, 1996; Goldsmith e Eggers, 2011).

O referencial teórico apresentou, assim, a evolução do tema RIs e as razões pelas quais esta rede colabora para a implementação de um programa que compõe uma política pública. Na RI, para implementação de programas no SEB, as atribuições dos atores dentro da rede foram determinadas por leis e normas; porém, um importante aspecto desta é a interdependência entre os atores.

O próximo capítulo serviu de subsídio para que o objetivo específico fosse alcançado, a partir da apresentação dos antecedentes da formação da rede interorganizacional para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS” e aproximação dos atores.

3 Setor Elétrico Brasileiro

O presente capítulo aborda a reestruturação do SEB, a passagem do padrão de intervenção estatal para o modelo mercantil privado, instituído a partir de 1995, bem como o Programa “LUZ PARA TODOS”, objeto de análise desta pesquisa – suas legislações e sua estrutura operacional.

3.1 Reestruturação do Setor Elétrico

O modelo de desenvolvimento adotado para o SEB, até o início da década 90, era aquele em que o Estado, além de cumprir suas funções básicas, tinha também a responsabilidade de atuar no setor elétrico, tomando iniciativa em investimentos nos quais se acreditava que a participação do setor privado seria inviável ou desinteressante (KELMAN, 2009).

Gomes e Viera (2009) analisaram o SEB no período de 1880 a 2002. Os autores resumiram os acontecimentos que provocaram relevantes transformações no campo organizacional deste setor. O Quadro 07 apresenta as principais etapas da história do SEB, quando são definidos os principais incidentes críticos no final dos anos 1930, 1945, 1962, 1979, 1992 e 2002.

Quadro 7 - Principais etapas na formação do setor elétrico brasileiro

Período	Principais eventos
1880-1930	Monopólio privado — primórdios do uso da energia elétrica no Brasil, com a implantação dos primeiros empreendimentos nacionais e estrangeiros, dominados a partir da década de 1920 pelas empresas de capital estrangeiro. Corresponde ao período da República Velha.
1931-45	Presença do Estado — o Estado elabora as primeiras regulamentações no setor, com destaque para a implantação do Código de Águas, em 1934. A aceleração do desenvolvimento econômico brasileiro corresponde a um aumento da demanda de energia que não tem contrapartida em investimentos. Corresponde ao governo de Getúlio Vargas.
1946-62	Estado indutor — com a queda de Vargas, é estabelecida uma maior participação do Estado no setor elétrico, com aumento dos investimentos públicos, especialmente nas concessionárias estaduais. Criação da Eletrobrás em 1962.
1963-79	Modelo estatal — a Eletrobrás é a empresa indutora do processo de nacionalização e estatização do setor elétrico, efetuando grandes investimentos. É consolidado um novo modelo institucional que atingiu seu ápice em 1979.
1980-92	Crise institucional — com a crise econômica se agravando, o crescimento do setor elétrico é afetado. Em 1992, a inadimplência é generalizada e o modelo estatal é questionado.
1993-2002	Modelo híbrido — promulgada a Lei no 8.631/93, que equaciona os débitos. Começam as mudanças institucionais no setor elétrico brasileiro. Ao final de 2002, a geração e a transmissão de energia eram, majoritariamente, de empresas estatais e a distribuição era principalmente privada.

Fonte: GOMES; VIEIRA (2009)

A etapa de 1880 a 1930 pode ser considerada a fase da formação do setor, em que se estabelece o relacionamento entre as organizações. No período de 1931-45, o poder de concedente passa dos Municípios para a União, período de formação e estruturação do SEB e já se reconhece a configuração de um campo organizacional. No final da década de 1950, a integração das empresas de energia tornou-se uma questão chave para o setor, pois desta forma seria possível assegurar um aproveitamento racional da energia (PECI, 2001; CAMPOS; VIEIRA, 2009).

A Lei número 2004, de 1953, estabeleceu que a União teria o monopólio na exploração, produção, processamento e transporte de petróleo e gás natural, que

seria exercido pela Petrobrás, uma empresa do governo federal criada com este propósito. O modelo institucional do setor muda, em 1962, com a criação das Eletrobrás. Logo, o campo organizacional, que continuava em expansão, apesar de o aumento nos relacionamentos entre seus principais atores sociais, em especial, entre a Eletrobrás e o MME, ainda não era possível afirmar que o setor estivesse totalmente institucionalizado. Em 1979, diversos atores do SEB iniciaram interações com objetivo de atingir metas comuns no campo organizacional (CARVALHO, 2005; GOMES ; VIEIRA, 2009).

Em 1987, Eletrobrás e o MME promoveram um fórum de debates, denominado “Revise”, com a participação de todas as principais entidades do SEB, com a finalidade de debater um novo modelo institucional. O envolvimento da administração pública no SEB resultou em queda de eficácia por deficiência de vinculação entre os órgãos supostamente responsáveis por determinadas atribuições (FERREIRA, 1999).

Os principais operadores do SEB, até meados da década de 80, eram o governo federal e os estaduais. Em 1990, o SEB estava em uma situação muito delicada: o Estado alegava que não tinha condições de investir, as empresas estavam endividadas e a privatização se apresentava como uma das soluções. O reconhecimento da falência do Estado, o desequilíbrio e a deterioração dos serviços públicos levaram à instituição do PND, que se baseava no argumento de que cabe ao Estado concentrar-se nas funções de regulação e fiscalização e não mais as atividades empresariais (BAJAY, 2004; GOMES; VIEIRA, 2009).

Em 1995, a Lei 8.987 foi sancionada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, que privatizou as empresas do SEB sob controle do governo federal e indicou que os governos estaduais fizessem o mesmo em relação às empresas sob seu controle. As privatizações do SEB ocorreram de uma forma limitada em relação ao que havia se estabelecido, mas é fato o fim do monopólio natural até então existente para um sistema de livre formação de preços, calcado na desverticalização das atividades de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. O objetivo era o de eliminar a verticalização e aumentar o grau de concentração horizontal, além de encorajar a entrada de novos competidores no mercado e incentivar a concorrência na indústria (BRASIL, 1995).

O Quadro 8 apresenta de forma resumida as legislações relevantes para formação do modelo institucional do SEB.

Quadro 8 – Histórico de Lei para o Modelo Institucional

ANO	FONTE	FUNÇÃO
1995	Lei 8.987	Concessão de Serviços Públicos. Estabeleceu diversos critérios para a concessão de serviços públicos, inclusive de energia elétrica.
1995	Lei 9.074	Concessão de Serviços de Energia Elétrica. Estabeleceu regras relacionadas diretamente para setor de energia.
1996	Lei 9.427	Criação da ANEEL.
2002	Lei 10.438	Expansão da oferta, baixa renda e universalização dos serviços
2002	Lei 10.848	Estabeleceu parâmetros para comercialização de energia elétrica.

Fonte: Elaborado pela autora

Em 1995, foram editadas Leis das Concessões, que estabeleceram diversos critérios para a concessão de serviços públicos, inclusive de energia elétrica que, a partir dessa data, foram concedidos por meio de licitação. Com as privatizações já iniciadas, o governo inicia a implantação de um conjunto de medidas que alteraram profundamente o SEB, como a criação do ONS, que tem como função realizar a operação interligada dos sistemas elétricos nacionais, a transferência do órgão financiador do SEB da Eletrobrás para o BNDES, a transferência do planejamento setorial da Eletrobrás para o MME e a inclusão da Eletrobrás e de suas empresas controladas no Programa Nacional de Desestatização (PND) - (PECI, 2001; GOMES; VIEIRA, 2009).

A ANEEL, foi criada em 1996, e as atribuições do órgão são fixar tarifas e fiscalizar a qualidade dos serviços e dos contratos de concessão, a ANEEL tem uma importante atuação ao fazer com que o sistema elétrico nacional se desenvolva continuamente e os consumidores recebam um serviço de qualidade por um preço justo. A ANEEL é autarquia em regime especial vinculada ao MME (ANEEL, 2013).

O órgão regulador do SEB, a ANEEL, tem por objetivo regulamentar e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica (PECI, 2001; GOMES; VIEIRA, 2009).

As agências reguladoras existem essencialmente para fiscalizar o cumprimento dos contratos, tanto de prestação de serviços públicos quanto do uso de um bem público, além disso devem atuar de forma independente, procurando arbitrar eventuais conflitos de forma a equilibrar os interesses do Governo, do concessionário e do consumidor (KELMAN, 2009).

A ANEEL foi instituída com a missão de "proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade" (ANEEL, 2013).

Com o objetivo de cumprir sua missão, as atividades desenvolvidas e executadas pela agência podem ser resumidas como as seguintes:

Fiscalização dos serviços de geração, transmissão, distribuição e comercialização da energia elétrica; dirimir, no âmbito administrativo, as divergências entre concessionários, permissionários, autorizados, produtores independentes e autoprodutores, entre esses agentes e seus consumidores; concessão, permissão e autorização para instalações e serviços de energia; garantia de tarifas justas e módicas; zelar pela qualidade do serviço; criação de ambiente favorável aos investimentos; estimular a competição entre os operadores e promoção da universalização dos Serviços (ANEEL, 2013).

A implementação do novo modelo institucional no SEB apresenta em seu campo organizacional alto grau de institucionalização, Tal campo organizacional é representado, basicamente, pela ANEEL, pelas concessionárias de energia elétrica, pelo órgão financiador, pela entidade ONS, por uma grande quantidade de associações de classe e pelos diversos fornecedores de bens e serviços (GOMES; VIEIRA, 2009).

Havia um consenso quanto à necessidade de reformar o SEB e quanto ao ritmo de implementação das mudanças institucionais. Dentre os objetivos da reforma, estava uma maior competitividade nas atividades de geração e comercialização de energia, bem como uma melhor alocação de recursos e a redução da dívida pública (PINTO e OLIVEIRA, 2004).

A partir dos anos 2000, o Brasil passou novamente por um processo de reestruturação, principalmente devido a uma situação de emergência que culminou em racionamento de energia e desaceleração do crescimento econômico do país. Entre 2003 e 2004 o governo federal lançou as bases de um novo modelo para o SEB, sustentado pelas Leis nº 10.848/02 e 10.847/04, e pelo Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004 (LEITE, 2007).

O novo modelo resultou em uma reestruturação institucional que criou novos agentes com o objetivo de garantir que o SEB fosse sustentável. Foram criadas a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) para planejar o setor no longo prazo; o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), responsável por monitorar a segurança de suprimento de energia para o país; e a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), substituindo o MAE (Mercado Atacadista de Energia), responsável pelas atividades de comercialização de energia. Outras alterações importantes incluem a definição do exercício do Poder Concedente ao MME e a ampliação da autonomia do ONS (MME, 2004)

Quanto à comercialização de energia, foram implementados ambientes com objetivo de torná-lo mais competitivo. São dois os ambientes que realizam contratos de compra e venda: o Ambiente de Contratação Regulada (ACR), composto por agentes de geração e de distribuição de energia; e o Ambiente de Contratação Livre (ACL), composto por agentes de geração, comercializadores, importadores e exportadores de energia e consumidores livres (BAJAY, 2004).

Considerando a nova estrutura do SEB, criação de novos agentes governamentais e mudanças normativas e de políticas públicas entre todos estes agentes tornam-se essenciais para garantir que o SEB cumpra seu papel para a sociedade de uma forma sustentável e eficaz.

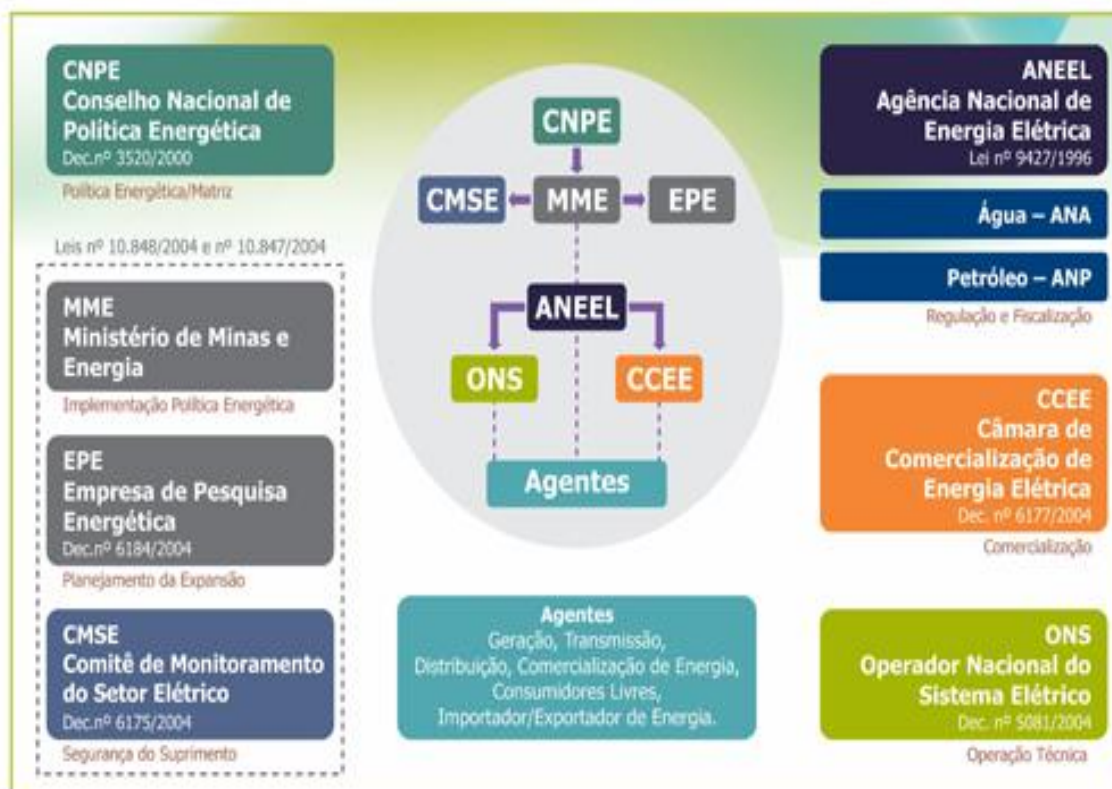


Figura 3 - Novo Modelo do Setor Elétrico: Instituições e Agentes
 Fonte: Operadora Nacional do Sistema Elétrico (ONS), 2013.

Esta Figura 3 apresenta o novo modelo do SEB, após a publicação da Lei 10.847/2004, que autorizou a criação da EPE e a Lei 10.848/2004, que estabeleceu parâmetros para comercialização de energia elétrica. Bajay (2004) considera o CNPE, como o principal fórum para discussão e proposição de políticas energéticas no país. O CNPE foi criado em 1997 pela Lei 9.478, mas foi instalado somente em outubro de 2000. Importante aqui ressaltar, que o presidente do CNPE é o MME, que tem em suas atribuições encaminhar as resoluções de política energética do CNPE para o Presidente da República, que, ao aprová-las e publicá-las no Diário Oficial da União, concede-lhes o valor de um decreto presidencial (LEITE, 2007)

O MME (2013) é o responsável pela formulação de políticas públicas na área de energia e pela realização de planejamento da expansão do setor energético no Brasil. O MME entende que:

A regulação é essencial onde existem falhas de mercado, monopólios naturais e os investimentos exigem um longo prazo de maturação. A qualidade do desenho institucional, onde cada instituição tenha suas funções, atribuições e responsabilidades claramente definidas, é condição essencial para que o sistema funcione cumprindo seus objetivos de eficiência e eficácia (Ministério de Minas e Energia, 2013)

A teoria de redes organizacionais corrobora, portanto, com entendimento do MME de que as funções, atribuições e responsabilidades claramente definidas contribuem para atuação em rede e que esta atinja os objetivos de sua formação.

O novo modelo institucional para o SEB tem o objetivo de melhorar a modicidade tarifária, aumentar as garantias do suprimento de energia e acelerar a busca da universalização no fornecimento de eletricidade (BAJAY, 2004)

Até meados da década de 1990, a Eletrobrás era o órgão responsável por planejar, financiar, construir e operar todos os sistemas elétricos em cooperação com as demais empresas de eletricidade do país. Foram vários os programas de utilidade pública como eletrificação rural, eletrificação de favelas, tarifas subsidiadas para consumidores de baixa renda, entre outros, que eram de responsabilidade da Eletrobrás. Porém, com as alterações na legislação, que resultaram nas mudanças institucionais, como: criação de órgão regulador, privatização de empresas de eletricidade e operação do sistema elétrico integrado; a Eletrobrás teve suas funções reduzidas e perdeu o comando efetivo das suas grandes subsidiárias (JANNUZZI, 2000; LEITE, 2007).

O MME considera que o novo modelo do SEB visa atingir três objetivos principais:

- a) Garantir a segurança do suprimento de energia elétrica;
- b) Promover a modicidade tarifária;
- c) Promover a inserção social no Setor Elétrico Brasileiro, em particular pelos programas de universalização de atendimento.

O MME formula políticas públicas e os programas que as compõem, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), como órgão regulador do setor fiscalizar a qualidade dos serviços e o regulamenta. O SEB tem entre seus objetivos a universalização no fornecimento de eletricidade, com segurança do suprimento, modicidade tarifária e o deve fazê-lo a partir de legislações específicas e pela implementação de programas que irão colaborar para concretização de políticas públicas no SEB. O próximo subitem apresenta o Programa “Luz para Todos” que foi formulado pelo MME e implementado pela Eletrobrás. O objetivo do programa foi antecipar as metas de universalização dos serviços energia, inicialmente fixada para 2015. Com o programa em pauta, as metas foram antecipadas para 2008, porém o término do programa não ocorreu.

3.2 Programa “LUZ PARA TODOS”

Os principais objetivos das políticas energéticas de longo prazo, estabelecidas no Brasil, se concentram na segurança de abastecimento, envolvendo a valorização de recursos energéticos naturais e a universalização do acesso à energia. A universalização do acesso aos recursos energéticos é uma preocupação das políticas sociais e econômicas que vêm acompanhando o barateamento de antigas e novas técnicas de produção com tarifas subsidiadas, para atender aos objetivos de inclusão social de classes menos favorecidas (MME, 2013; BAJAY, 2004; CAMARGO, 2009). O objetivo deste item é apresentar a implementação de um programa que compõe uma política pública.

Cerca de 2 bilhões de pessoas no planeta não têm acesso à energia, em particular nos países em desenvolvimento, como é caso do Brasil (Leite, 2007). O Censo Demográfico do IBGE, de 2000, apontou que dois milhões de residências e dez milhões de pessoas não tinham acesso à energia. Desse modo, a fixação e, sobretudo, o cumprimento de metas de universalização da energia são urgentes. A universalização do serviço de energia deve integrar programas sociais e de desenvolvimento implementados pelo Governo Federal e pelos Estados, para assegurar a chegada de recursos energéticos e que estes resultem em aumento de renda e inclusão social da população beneficiada (CAMARGO, 2009).

As bases legais para universalização do serviço de energia são: a Lei nº 10.438/2002 e a Resolução Aneel nº 223/2003 que determinam cronograma e critérios de atendimento a população. Com o objetivo de acelerar e antecipar a universalização é que o Governo Federal criou o Programa “LUZ PARA TODOS” por meio da edição do Decreto nº 4.873/200, estabelecendo recursos setoriais para seu financiamento, conseqüentemente o processo de atendimento deixou de contar com a participação financeira do solicitante (BRASIL, 2002; BRASIL, 2003).

A Resolução 223 da ANEEL, de abril de 2003, estabeleceu metas de atendimento para a consecução da Universalização a serem alcançadas, para cada concessionária, em função do Índice de atendimento (Ia) estimado com base nos dados do Censo IBGE 2000 e essas metas deveriam ser atendidas até o ano de 2015. Por meio desta resolução, a ANEEL estabeleceu as condições gerais para a

elaboração dos Planos de Universalização das concessionárias e permissionárias (BRASIL, 2003).

Tabela 1 – Índice de atendimento de metas para Universalização

Índice de Atendimento da Concessionária	Ano máximo para alcance da Universalização na Área de Concessão ou Permissão
$I_a > 99,50\%$	2006
$98,00\% < I_a \leq 99,50\%$	2008
$96,00\% < I_a \leq 98,00\%$	2010
$80,00\% < I_a \leq 96,00\%$	2013
$I_a \leq 80,00\%$	2015

Fonte: Resolução 223/03 - ANEEL

Esta tabela 1 apresenta as metas para alcance da Universalização na área de concessão ou permissão em âmbito nacional até o ano de 2015.

O Governo Federal, a partir do MME, criou o Programa “LUZ PARA TODOS”, a partir do decreto n. 4.873/03, com objetivo de antecipar em sete anos a universalização do acesso e uso de energia elétrica no País, cujo prazo anterior, fixado pela ANEEL era até 2015 (BRASIL, 2003).

À época do lançamento do programa, o MME identificou que o mapa de exclusão elétrica no país revelava que famílias sem acesso a energia estavam em regiões com menor Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é uma medida comparativa usada para classificar os países a partir de dados como: expectativa de vida ao nascer, educação e Produto Interno Bruto per capita. Aproximadamente 90% destas famílias apresentavam renda inferior a três salários mínimos e 80% estão no meio rural (MME, 2013).

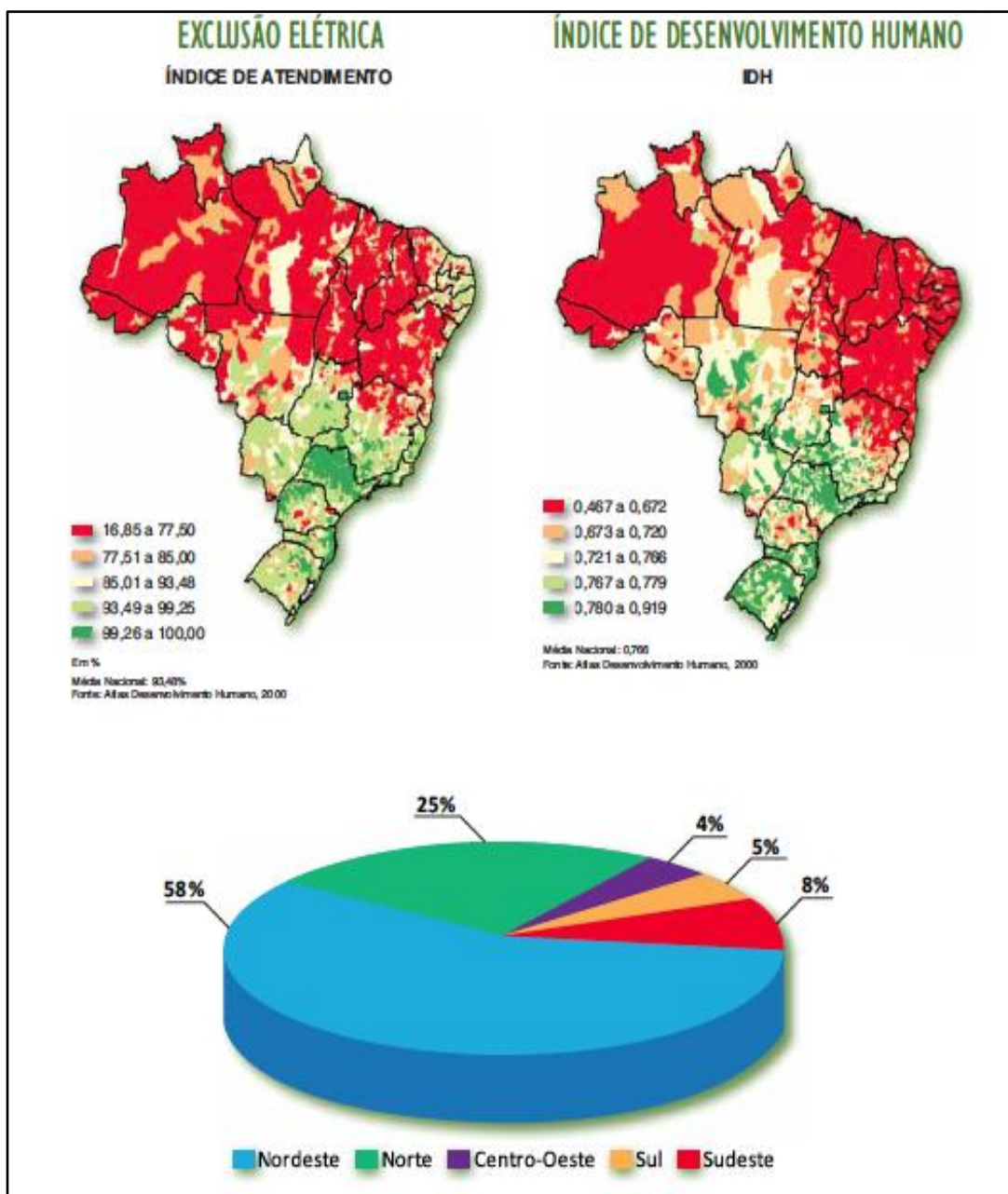


Figura 4 – Mapa de Exclusão Elétrica de 2000

Fonte: Ministério de Minas e Energia (2010)

A Figura 4, acima, apresenta o mapa da exclusão da energia elétrica no Brasil, a partir dos dados MME; mostra, também, que quanto menor o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior a exclusão.

A instalação da energia elétrica até os domicílios foi gratuita para as famílias de baixa renda. O programa foi orçado em R\$ 9,5 bilhões e realizado em parceria com concessionárias distribuidoras de eletricidade e os governos estaduais. O governo federal destinou R\$ 6,8 bilhões ao programa e os recursos federais são de

fundos setoriais de energia – Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e a Reserva Global de Revisão (RGR) (LEITE, 2007). Importante ressaltar que os percentuais dos fundos setoriais eram definidos contratualmente por concessionária.

O Programa “LUZ PARA TODOS” é de âmbito nacional, e tinha como meta o atendimento de dois milhões de residências e dez milhões de pessoas a serem beneficiadas. Essa meta foi alcançada em 2010 e logo mostrou-se aquém da realidade brasileira. Em 2011, o Programa superava 13 milhões de ligações e foi exposto a partir das legislações publicadas pelo Governo Federal, MME e ANEEL. O Quadro 9, que segue, apresenta as legislações relevantes para o desenvolvimento do programa no período de 2002 a 2011.

Quadro 9 – Programa “LUZ PARA TODOS”, por meio de legislações.

ANO	FONTE	LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
2002	Governo Federal	LEI 10.438, DE 26/04/02	Universalização dos Serviços de Energia.
2003	ANEEL	RESOLUÇÃO No 223, DE 29/04/03	Estabelece condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica e fixa as responsabilidades das concessionárias e permissionárias de serviço público de energia.
2003	ANEEL	RESOLUÇÃO Nº 459, 5/09/03	Estabelece multas aplicadas pela ANEEL, para fins do “programa de universalização do acesso à energia elétrica em áreas rurais”.
2003	Governo Federal	DECRETO 4.873, DE 11/11/03	Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”.
2004	MME	PORTARIA 38, DE 9/03/04	Aprova o Manual de Operacionalização que estabelece os critérios técnicos, financeiros, procedimentos e prioridades que serão aplicados no Programa.
2005	MME	PORTARIA 447, DE 31/12/04	Aprova a revisão no 01, do Manual de Operacionalização do Programa.
2005	MME	PORTARIA 297, DE 24/06/05	Reconhece a necessidade da formação de um grupo de estudos para promover soluções a respeito de possíveis impactos tarifários do programa que poderiam causar desequilíbrio econômico-financeiro para as concessionárias.
2005	ANEEL	RESOLUÇÃO 175, DE 28/11/05	Antecipa as metas, considerando os objetivos dos Termos de Compromisso firmados com o MME, no âmbito do Programa “LUZ PARA TODOS”.
2006	ANEEL	NOTA TÉCNICA 262, DE	Segundo ciclo de revisão tarifária periódica das concessionárias de distribuição de energia elétrica do Brasil

		19/10/06	
2007	ANEEL	NOTA TÉCNICA 321/2007	Definição dos critérios de repasse tarifário dos custos incorridos pelas concessionárias de distribuição com a execução do Programa “LUZ PARA TODOS”.
2007	ANEEL	RESOLUÇÃO 294, DE 11/12/07	Estabelece a metodologia aplicável e os procedimentos de repasse tarifário dos déficits incorridos pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica em função da execução do Programa “LUZ PARA TODOS”.
2008	Governo Federal	DECRETO 6.442, DE 25/04/08	Postergação do Programa “LUZ PARA TODOS” para 2010.
2009	ANEEL	RESOLUÇÃO 365 ,DE 19/05/09	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.
2011	Governo Federal	DECRETO 7520, DE 8/08/11	Prorrogação do Programa de 2011 a 2014.

Fonte: Elaborado pela autora

O MME é o responsável pela elaboração do Manual de Operacionalização do Programa “LUZ PARA TODOS”, bem como pelas demais normas pertinentes, para nortear a execução do programa.

O primeiro Manual foi publicado anexo à portaria n. 447, de 31 de dezembro de 2004, com várias revisões.

O Manual de Operacionalização - Revisão N.01 definiu a estrutura operacional e estabeleceu os procedimentos e os critérios técnicos, financeiros e de definição de prioridades para Programa “LUZ PARA TODOS”.

Porém, a quantificação do número de consumidores a serem atendidos, bem como o detalhamento dos materiais, equipamentos e serviços, com os respectivos custos, que seriam utilizados para o cumprimento das metas de atendimento, eram elaborados pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural.

A estrutura operacional do programa é mesma em todas as revisões do Manual de Operacionalização (ANEEL, 2013).

A Figura 5, na página seguinte, apresenta a estrutura operacional do Programa entre 2004 a 2010, que é o período analisado neste trabalho.

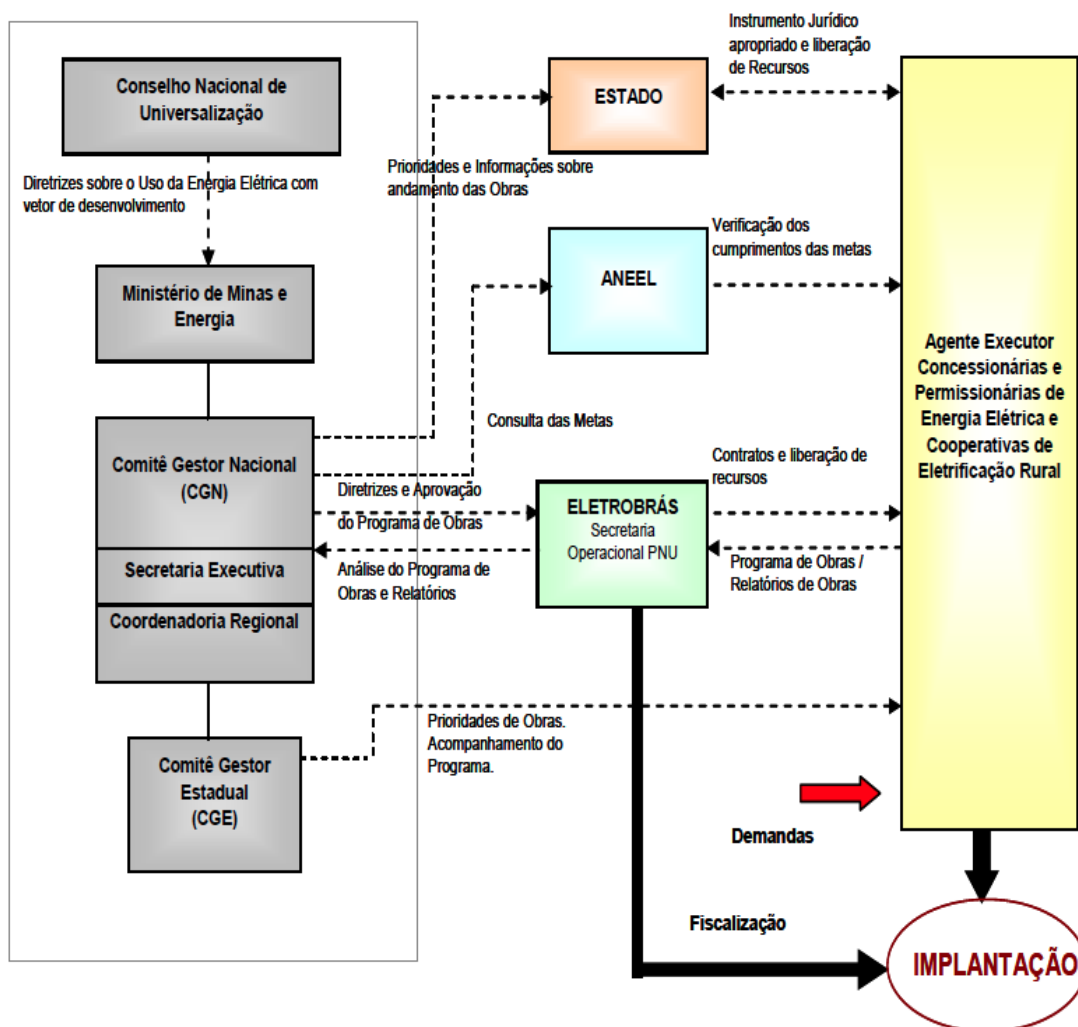


Figura 5 – Estrutura Operacional do Programa “LUZ PARA TODOS”.

Fonte: Manual de Operacionalização, 2009

A estrutura determina o papel que cada ator desempenha no programa, sendo o MME o formulador da mesma, e a Eletrobrás a responsável pela operacionalização.

Para estabelecer as premissas de implantação do Programa “LUZ PARA TODOS”, o Governo Federal, os Estados e os Agentes Executores assinaram um Termo de Compromisso, com a interveniência da ANEEL e da Eletrobrás, no qual foram definidas as metas anuais de atendimento no meio rural e os percentuais de participação financeira de cada uma das fontes de recursos que compõem o Programa (BRASIL. MME, 2009).

Camargo (2009) resume a estrutura organizacional do Programa “LUZ PARA TODOS”, a partir da análise o Manual de Operacionalização, revisão n.06, conforme mostrado no Quadro 10.

Quadro 10 – Estrutura Operacional do Programa “LUZ PARA TODOS”

ATOR	ATRIBUIÇÃO
Comissão Nacional de Universalização (CNU)	Coordenado pelo MME, que tem por atribuição o estabelecimento de <i>“políticas e diretrizes para o uso da energia elétrica como vetor de desenvolvimento integrado no meio rural”</i> .
Ministério de Minas e Energia (MME)	Coordenar o Programa “LUZ PARA TODOS” e estabelecer as políticas para as ações do Programa.
Comitê Gestor Nacional (CGN)	Atuar para prover estrutura física e logística aos CGEs nas respectivas regiões elétricas.
Comitês Gestores Estaduais (CGEs)	Avaliar as demandas da sociedade e definir as obras de eletrificação rural a serem priorizadas segundo os critérios estabelecidos no Manual de Operacionalização.
ELETROBRÁS	Responsável pela análise dos planos de obras, assinatura de contrato e liberação de recursos e fiscalização de sua correta aplicação.
Agentes Executores	Responsáveis pela execução das obras – concessionárias, permissionárias e autorizadas.
Agentes Luz para Todos	Atuam diretamente no campo, em contato direto com a população alvo do Programa, subordinados ao Coordenador do Comitê Gestor Estadual.

Fonte: Camargo, 2009

A operacionalização do Programa “LUZ PARA TODOS” ocorreu por meio das ações da CNU, do CGN e CGE, que interagiram com os outros agentes, conforme observado na Figura 5, bem como as composições e atribuições descritas no Quadro 10.

Quanto à atribuição da ANEEL, esta consta como agente do programa “LUZ PARA TODOS”, juntamente com os Estados, e o Manual de Operacionalização determina que a ANEEL seja convidada a participar, como integrante, da Comissão Nacional de Universalização do Comitê Gestor Nacional e dos Comitês Gestores Estadual.

As atribuições da agência reguladora são:

- a) Atuar sob a orientação do Coordenador do Comitê Gestor Estadual do Programa “LUZ PARA TODOS”;
- b) Informar e divulgar nas comunidades e aos moradores o Programa e seus benefícios;
- c) Promover a participação das comunidades e moradores do meio rural no Programa;
- d) Verificar o estágio de execução das obras, sempre que solicitados;

- e) Visitar as áreas de implantação dos projetos e identificar, com as comunidades, possíveis utilizações produtivas da energia e ações complementares de inclusão social;
- f) Receber as demandas provenientes dos municípios, comunidades e moradores, repassando-as aos CGE's. (BRASIL. MME, 2009).

Considerando que o Programa “LUZ PARA TODOS” foi criado por um decreto governamental, definindo o MME como coordenador do Programa e a Eletrobrás empresa responsável pela operacionalização, a ANEEL teve um papel secundário durante os primeiros anos deste programa.

A atuação da ANEEL se fortalece a partir da Portaria 297/05, publicada pelo MME, em que este órgão reconhece a necessidade da formação de um grupo de trabalho para analisar os reflexos do programa na tarifa de energia. O grupo teve a função de identificar e propor ações para implementar e minimizar impactos para os consumidores de energia elétrica. Os nomes dos representantes do MME e da ANEEL que compuseram o grupo de estudos constam na portaria (BRASIL, 2003; BRASIL, 2005; BRASIL. MME, 2009).

A revisão dos prazos iniciais da universalização constam na resolução da ANEEL 175/05, que determinou 2008 como o ano máximo para se alcançar a universalização do serviço de energia no Brasil. As metas do Programa “LUZ PARA TODOS”, estabelecidas no Anexo da resolução 175/05, foram incorporadas aos programas anuais de expansão de atendimento (BRASIL, 2005; BRASIL. MME, 2009).

A ANEEL, durante o segundo Ciclo de Revisão tarifária, especificamente na Nota Técnica 262/2006 de 19 de outubro de 2006, observa que:

a “universalização de energia elétrica e o Programa “LUZ PARA TODOS” constituem políticas de governo e, portanto, as decisões quanto à sua implementação são custos não gerenciáveis por parte das concessionárias de distribuição”.

A nota técnica 262/2006 relata que:

a partir das “características específicas de determinadas regiões do país, a implantação do programa pode impactar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, haja vista que a receita proveniente das novas unidades universalizadas não é suficiente para cobrir o custo incorrido para atendê-las” (BRASIL. MME, 2006).

Tal constatação, por parte do órgão regulador, pode ser observada no segundo ciclo de revisão tarifária, quando as Concessionárias de Energia Elétrica e a Associação Brasileira das Distribuidoras de Energia Elétrica (ABRADEE)

apresentaram a ANEEL estudos econômico-financeiros que demonstraram os impactos em sua base de remuneração (BRASIL. MME, 2009).

Sendo a ANEEL o órgão regulador do SEB, por meio da Nota Técnica n. 262/06, definiu regras de remuneração para evitar que as referidas concessionárias sofressem desequilíbrios econômicos, e constituiu um grupo de trabalho específico, objetivando desenvolver metodologia, critérios e mecanismos para validação dos custos associados, em que devem ser observados:

- a) O efetivo atendimento da base de clientes apresentada;
- b) O investimento realizado, sob a ótica de investimentos prudentes e custos operacionais eficientes;
- c) As fontes de recursos e financiamentos envolvidos
- d) Os custos de Operação e Manutenção advindos do ingresso dessas novas unidades consumidoras; e
- e) A receita de fornecimento proporcionada por esses novos clientes (BRASIL. MME, 2006).

A resolução normativa 294/07 da ANEEL, estabelece a metodologia aplicável e os procedimentos de repasse tarifário dos déficits incorridos pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica em função da execução do Programa "LUZ PARA TODOS". O primeiro ciclo de revisão tarifária periódica das concessionárias não constou previsão tarifária para investimentos necessários para execução do programa, além de custos operacionais para sua implementação. Ainda, esta resolução 294/07 indica que devido ao tratamento tarifário, cumprimentos de metas estabelecidas pelo programa poderiam afetar o equilíbrio econômico-financeiro das concessões, com reflexos para os consumidores finais por ele beneficiados (BRASIL. ANEEL, 2007).

O Governo Federal, em abril de 2008, publicou o decreto nº 6.442 que prorroga o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", até o ano de 2010. As novas metas para o biênio 2009 e 2010 constam na resolução da ANEEL 365/09, por meio da revisão 06, do Manual de Operacionalização, publicado anexo à portaria nº 85/09.

O Censo Demográfico do IBGE, de 2000, serviu de base para se definir a primeira meta de atendimento do Programa, em que o número era de dois milhões de residências e dez milhões de pessoas a serem beneficiadas. Tal meta foi alcançada maio de 2009 e a prorrogação se fez necessária em virtude da não

contemplação da totalidade da demanda existe, pois no decorrer do programa a demanda aumentou para 3 milhões, em razão do crescimento do número de famílias que retornaram ao meio rural devido à melhoria das condições verificada nos últimos anos, gerada pelo efeito da combinação de programas sociais, alguns dos quais já mencionados (BRASIL. MME, 2011).

Os mapas que consta na Figura 6 apresentam o número total de ligações realizadas até dezembro de 2010 pelo Programa Luz para Todos, na forma de um agregado nacional e por região geográfica do país.



Figura 6 – Número de ligações previsto e realizado por regiões brasileiras no Programa “LUZ PARA TODOS” até dezembro de 2010.

Fonte: Ministério de Minas e Energia, Programa Luz para Todos, 2011.

Quanto a prorrogação, em relação aos recursos existentes para o programa não houve qualquer empecilho, uma vez que a lei de Universalização do acesso e uso de energia prorrogou o prazo da RGR até o ano de 2010.

Porém, em julho de 2011, o Governo Federal por meio do decreto n. 7.520, impõem a necessidade do atendimento da totalidade das solicitações realizadas até o final de 2010, no período de 2011 a 2014 (BRASIL, 2008; BRASIL.MME, 2009; BRASIL, 2011).

Tabela 2 - Valores alocados para investimento por regiões brasileiras no "Programa Luz para Todos", até outubro de 2010 (milhões reais).

Região	Concessionárias	CDE	RGR	Governo Federal	Estados (Previsto)	Valor Total investido pelo programa
Norte	877.3	4.216.6	502.5	4.719.2	599.5	6.196.1
Nordeste	1.377.6	3.901.1	650.7	4.551.8	827.4	6.756.9
Centro-Oeste	273.9	768.7	5.906.0	1.359.3	176.8	1.810.0
Sudeste	425.1	851.9	1.194.0	2.045.9	289.2	2.760.4
Sul	201.8	337.9	481.3	917.5	187.6	1.208.8
Total	3.155.8	10.076.5	3.419.2	13.495.7	2.080.7	18.732.3

Fonte: Ministério de Minas e Energia, Programa Luz para Todos.

A Tabela 2, acima, demonstra os valores, no âmbito nacional, investidos até o mês de dezembro de 2010, por região, para a execução do Programa "LUZ PARA TODOS" que foi da ordem de R\$ 18,8 bilhões.

Os recursos provenientes dos Estados e municípios foram a título de subvenção econômica, definidos a partir da elaboração do Termo de Compromisso. A participação financeira do Agente Executor, a título de contrapartida, foi definida entre o MME e o Agente Executor, sendo formalizada no Termo de Compromisso (BRASIL. MME, 2009).

Os recursos necessários ao desenvolvimento do Programa foram provenientes de dois fundos setoriais, um do Governo Federal, por meio da CDE e o outro a RGR, dos governos estaduais envolvidos e dos Agentes Executores - concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural. Poderão também ser utilizados recursos de outros órgãos da Administração Pública e de outros agentes (BRASIL. MME, 2009).

O Manual apresenta critério para definição de prioridades das obras, com base no caráter social do programa:

a. Projetos de eletrificação rural em municípios com índice de atendimento a domicílios inferior a 85%, calculado com base no censo 2000;

- b. Projetos de eletrificação rural em municípios com IDH (índice de desenvolvimento humano) inferior às médias estaduais;
- c. Projetos de eletrificação em assentamentos rurais; e
- d. Projeto de eletrificação rural das populações em áreas de uso específica de comunidades especiais, tais como minorias raciais, comunidades extrativistas e etc (ANEEL, 2013).

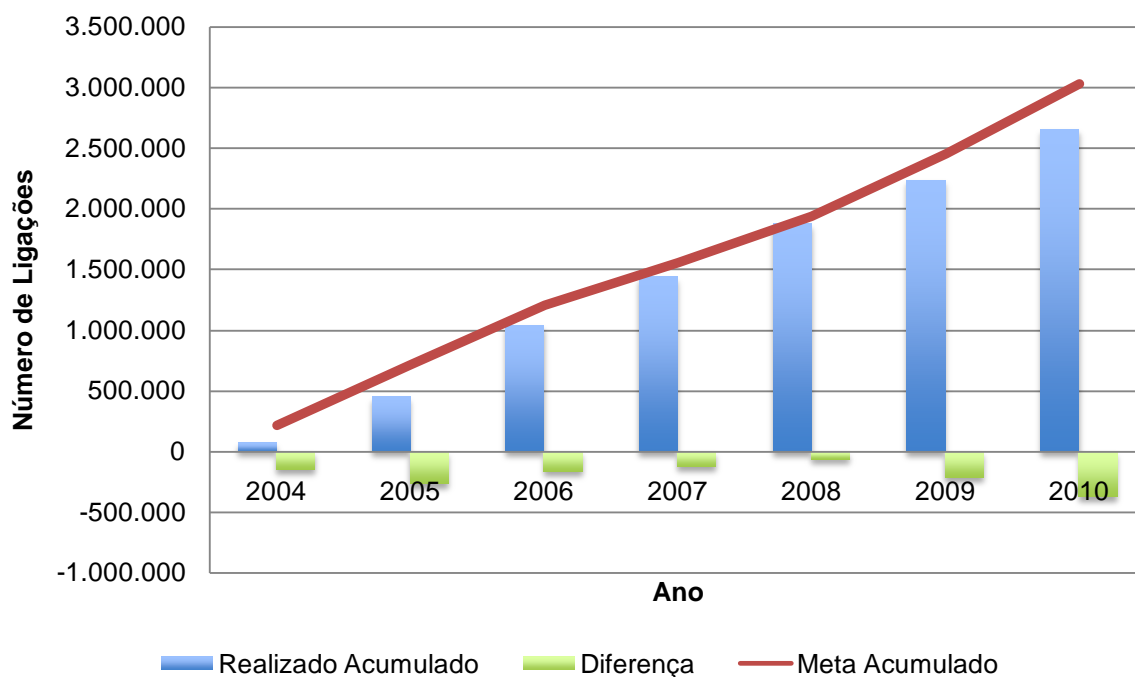
O Manual de Operacionalização traz, ainda, em todas as versões a afirmação de que o Programa “LUZ PARA TODOS” deverá compor outros programas sociais e de desenvolvimento rural implementados pelo Governo Federal e pelos Estados, com objetivo de proporcionar eletrificação do campo e este resulte em incremento da produção agrícola, proporcionando o crescimento da demanda por energia elétrica, o aumento de renda e a inclusão social da população beneficiada (BRASIL. MME, 2009).

O programa contempla o atendimento no meio rural mediante uma das três possibilidades: extensão de redes, sistemas de geração descentralizada com redes isoladas ou sistemas individuais. A meta nacional estipulada de ligações era de 3.031.454 ligações até 2010, porém o número de ligação foi inferior em 13,7%, ou seja, ao final de 2010 o número atingido foi de 2.654.536, demonstrado no Gráfico 1.

Ao longo dos anos, em virtude do aumento expressivo da quantidade de domicílios a serem atendidos e da criação de programas específicos para a área rural, como o Programa “LUZ PARA TODOS”, houve a necessidade de revisão dos Planos de Universalização. Segundo a ANEEL:

Atualmente, 85 distribuidoras do país encontram-se universalizadas, 7 distribuidoras tiveram o ano de universalização definido para 2014 e 9 distribuidoras, tiveram o ano de universalização definido entre 2016 a 2018, em razão da análise da última proposta de revisão de seus planos de universalização encaminhados para ANEEL, em atendimento ao comando efetuado pela Resolução Normativa ANEEL no 488, de 15 de maio de 2012. A partir da universalização, toda solicitação de atendimento deve ser realizada pelas distribuidoras de acordo com os prazos e condições estabelecidas pelas Condições Gerais de Fornecimento (Resolução Normativa ANEEL no 414, de 9 de setembro de 2010) (ANEEL, 2013).

Gráfico 1: Realizado x Planejado - Número de Ligações Programa “LUZ PARA TODOS”, no Brasil 2004 – 2010.



Fonte: ANEEL, 2013 e SITE DADOS ABERTOS, 2013.

Observa-se no Gráfico 1, a demonstração das metas de números de ligação e o número de ligações realizadas pelo programa no período de 2004 a 2010 no Brasil (DADOS ABERTOS, 2013)

Em dezembro de 2010, o Programa totalizava a realização de 2,65 milhões de ligações de energia elétrica no meio rural e a maior parte desse grupo se beneficia de programas como o Bolsa Família, a Aposentadoria Rural e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o que possibilita o investimento em equipamentos domésticos e produtivos que efetivamente resultam na melhoria da qualidade de vida dessas populações (BRASIL. MME, 2011).

O Programa gerou impacto direto na demanda de equipamentos do Setor Elétrico, no período de 2004 a 2010, e demandou:

- ✓ 6,6 milhões de postes para distribuição da energia elétrica;
- ✓ 978 mil transformadores; e
- ✓ 1,28 milhão de quilômetros de cabos elétricos, o que representa 32 voltas em torno da Terra.

Essa enorme demanda levou à geração de aproximadamente 398 mil empregos (BRASIL. MME, 2011).

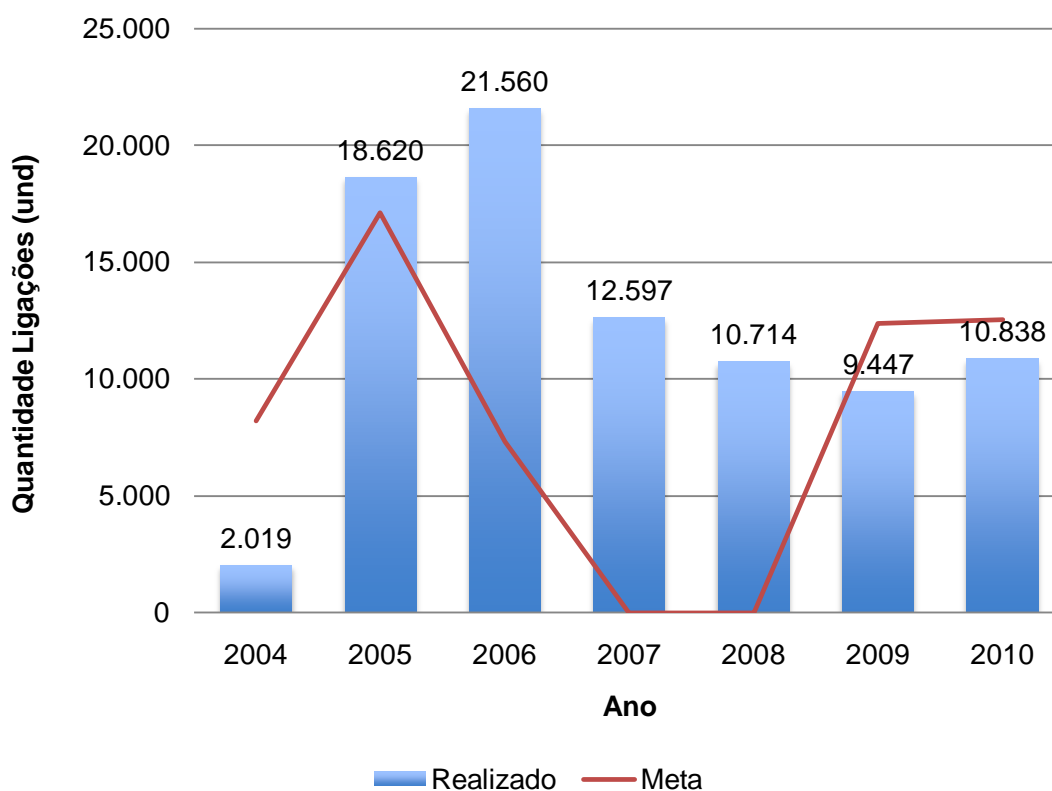
O MME, em 2009, realizou Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação da satisfação e de impacto do Programa “LUZ PARA TODOS”, entrevistando 3.892 beneficiados, em 26 Estados brasileiros, com exceção do Distrito Federal. A pesquisa identificou que:

- ✓ 42,3% dos responsáveis pelos domicílios pesquisados são trabalhadores rurais;
- ✓ 60,4% dos domicílios pesquisados têm renda familiar inferior a um salário mínimo;
- ✓ 49,3% dos entrevistados são beneficiários de programas governamentais, destacando-se o Programa Bolsa Família;
- ✓ 35,6% dos beneficiados a renda aumentou;
- ✓ 91,2% qualidade de vida melhorou;
- ✓ 40,7% iniciaram atividades escolares no período noturno;
- ✓ 31,6% dos beneficiados passaram a participar de algum tipo de organização associativa;
- ✓ 79,3% das famílias puderam adquirir um aparelho de TV;
- ✓ 73,3% adquiriram geladeiras;
- ✓ 11% dos entrevistados passaram a desenvolver novas atividades para completar a renda nos seus domicílios, envolvendo artesanato, venda de sucos e picolés, pequenas mercearias e bares, etc.

Os dados desta pesquisa confirmam que os beneficiados pelo Programa “LUZ PARA TODOS” foram realmente para os mais pobres. A pesquisa menciona a importância de outras ações do governo para atuarem de forma conjunta a fim de potencializar as alternativas abertas pela chegada da energia elétrica.

É importante aqui ressaltar que o programa em pauta é de âmbito nacional, porém o presente estudo aborda a RI do Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010, uma vez que este Estado obteve, no período analisado, um número de ligações superior ao estipulado como meta. O gráfico 2 apresenta a meta em número de ligações e o número de ligações realizadas no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010.

Gráfico 2 – Realizado x Planejado - Numero de Ligações Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo 2004 – 2010



Fonte: ANEEL, 2013 e Site Dados Abertos, 2013.

O número de ligações do programa em âmbito nacional, no período de 2004 a 2010, foi 13,7% inferior à meta estipulada, já no Estado de São Paulo o número de ligações realizadas (85.795) quando comparado ao número estabelecido como meta (57.555) foi 49,07% maior.

Os aspectos como a divergência entre a meta e número de ligações realizadas no Estado de São Paulo, a divergência entre as atribuições do órgão regulador determinadas no Manual de Operacionalização e a atuação deste no programa, no período de 2004 a 2010, serão abordados no capítulo sobre Apresentação e Análise dos Resultados.

4 METODOLOGIA

A Metodologia é o estudo do método (Yin, 2005), e sendo assim, para se classificar uma pesquisa se faz necessário o embasamento em algum critério. Os critérios de classificação estão pautados nos objetivos gerais, na abordagem do problema e na estrutura de pesquisa utilizada.

Em virtude das características do fenômeno estudado, esta pesquisa pode ser considerada do tipo exploratória, pois buscou proporcionar maior familiaridade com o tema de redes interorganizacionais para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”.

Gil (2002) apresenta que as pesquisas podem ser exploratórias, descritivas ou explicativas, sendo que as pesquisas exploratórias têm como característica serem flexíveis e considerarem variados aspectos relativos ao objeto de estudo. Assim, o objetivo nesta pesquisa exploratória foi esclarecer as características da investigação proposta, aumentando o conhecimento acerca do fenômeno, sendo fundamental para a compreensão das dimensões do problema em estudo, identificando questões importantes que orientaram as entrevistas para a conclusão do estudo.

Ao buscar as respostas do problema investigado foi escolhida a pesquisa qualitativa como o método mais adequado, justificando-se por ser uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social de maneira a aprofundar a compreensão do objeto estudado (Richardson, 1989).

Desta forma, para identificar os fatores que interferiram na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS” a utilização desta abordagem qualitativa se mostrou adequada e justificável para esta pesquisa.

Por fim, o delineamento adotado para operacionalizar a pesquisa foi o método do estudo de caso.

Gil (2009) entende este método como o delineamento relevante para pesquisas exploratórias e que se configura por um “estudo profundo e exaustivo de

um ou poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento”, estando alinhado aos objetivos desta pesquisa.

Para Yin (2005), a estratégia de pesquisa deve ser escolhida com base em três condições: o tipo de questão da pesquisa, o controle do pesquisador sobre os acontecimentos e o tempo em que ocorre o fenômeno em estudo. Posto isso, o autor coloca que o estudo de caso é adequado quando a questão de pesquisa envolve perguntas do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador não possui ou tem pouco controle sobre os eventos e quando o fenômeno é contemporâneo e se insere no contexto da vida real. Portanto, justifica-se a escolha da estratégia de estudo de caso para esta pesquisa, uma vez que ela atende a estas três condições.

A escolha de uma estratégia de pesquisa deve ser acompanhada do conhecimento de suas características. O estudo de caso é considerado relevante, porque estimula novas descobertas, possui um planejamento flexível, ênfase em várias dimensões do objeto e os procedimentos de coleta e análise de dados podem ser considerados acessíveis quando comparados com outros delineamentos (Gil, 2009). Esta simplicidade não deve ser confundida com falta de rigor científico, uma vez que existem procedimentos sistemáticos para sua condução (Yin, 2005). Como desvantagem, por se tratar do estudo exaustivo de um único fenômeno, não permite fazer generalizações dos resultados obtidos (Gil, 2009). Yin (2005) defende que o estudo de caso permite, da mesma forma que experimentos únicos, generalizações e proposições teóricas, e não a populações ou universos.

4.1 Coleta de dados

Yin (2005) apresenta as seis fontes de evidências mais utilizadas em pesquisas: documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Para o autor, existem três princípios a serem seguidos para maximizar o potencial das fontes de evidências: 1) utilizar várias fontes de evidência; 2) criar um banco de dados para o estudo de caso e 3) manter o encadeamento de evidências.

A coleta de dados requer a utilização de múltiplas técnicas.

Gil (2009) ressalta que: “com a existência de dados obtidos mediante procedimentos é que se torna possível a triangulação, que constitui um dos procedimentos mais indicados para obter a corroboração do fato ou do fenômeno”.

O levantamento inicial dos dados secundários foi por meio da pesquisa bibliográfica em livros, teses, dissertações e artigos científicos. Nesse sentido, houve a pesquisa documental com a utilização de documentos oficiais referentes à legislação federal, com objetivo de identificar fatos relevantes do programa. A pesquisa documental contribuiu para identificar as legislações, com destaque para: 10.438/2002, 10.762/2003, e 10.848/2004; Decretos 4.873/2003 e 6.442/2008; a regulamentação da ANEEL, em especial as resoluções normativas 456/2000, 223/2003, 175/2005, e 365/2009, além das Notas Técnicas desta.

Richardson (1989) enfatiza que nas pesquisas em Ciências Sociais é relevante a interação face a face entre o pesquisador e o objeto de estudo, para proporcionar “melhores possibilidades de penetrar na mente, vida e definição dos indivíduos”, para tanto a técnica proposta para este estudo será a entrevista. Apesar de possíveis desconfortos que possam ocorrer com o uso de entrevistas, a técnica permite detectar observações não esperadas dos entrevistados. Tais observações poderão contribuir para o cumprimento dos objetivos propostos e acrescentar aos resultados. A escolha pelas entrevistas em profundidade, também se deu pelo fato de a pesquisadora não conhecer previamente a população entrevistada, e com isso, necessitar de uma técnica flexível frente ao fenômeno estudado. As entrevistas foram do tipo semiestruturadas, realizadas *in loco* com protocolo de pesquisa pré-formulado e com certa ordem preestabelecida (RICHARDSON, 1989).

Yin (2005) enumera habilidades necessárias para o pesquisador na realização da coleta de dados em um estudo de caso:

- a) Capacidade de fazer boas perguntas e interpretar as respostas;
- b) Ser um bom ouvinte e não se influenciar por suas ideologias e preconceitos;
- c) Ser adaptável e flexível, encarando eventos novos como oportunidades;
- d) Compreensão clara das questões em estudo;
- e) Ser imparcial e receptivo a possíveis provas contraditórias.

Tais habilidades são comumente exigidas do pesquisador para minimizar possíveis deficiências nesta fase e gerar um relato do objeto mais aproximado da realidade.

O protocolo para o estudo de caso é uma das principais estratégias para aumentar a confiabilidade do método e serve para orientar o pesquisador na coleta de dados; ele deve conter os procedimentos, regras e instrumentos a serem adotados na coleta de dados, além de definir as variáveis e proposições abordadas nos roteiros de entrevistas (YIN, 2005).

As questões sobre formação da RI para implementação do programa foram formuladas a partir do referencial teórico e do capítulo sobre o SEB.

As questões sobre atuação em rede são baseadas no estudo de caso realizado por BITTENCOURT (2010), que avaliou o processo de implementação do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado do Ceará.

Desta forma, as questões de BITTENCOURT (2010) não foram utilizadas na totalidade, pois o foco de análise do autor era a atuação do Comitê Gestor Estadual no Estado do Ceará, quando o foco de análise do presente trabalho é a ótica dos atores que compõem a RI do Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo.

As questões sobre a ótica dos atores da RI sobre as causas que interferiram na implementação identificaram fatores dificultadores e facilitadores para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”.

O protocolo, que consta do Apêndice A, serviu de guia para a pesquisadora na coleta de dados.

Questões formuladas pela autora foram aplicadas aos agentes envolvidos na RI do Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo, salientando-se aqui, que o Programa “LUZ PARA TODOS” é nacional, porém o presente trabalho optou pelo Estado de São Paulo, por conveniência.

No Quadro 11, que segue, é apresentado o Modelo Teórico-Empírico da pesquisa, que tem como premissa indicar o alinhamento entre o problema de pesquisa, objetivo geral, objetivos específicos, perguntas das entrevistas, técnicas de análise e resultados esperados.

Quadro 11 – Modelo Teórico-Empírico da Pesquisa

PROBLEMA DA PESQUISA	OBJETIVO GERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PERGUNTAS ESPECÍFICAS (Apêndice A)	TÉCNICAS DE ANÁLISE	RESULTADOS ESPERADOS
Quais fatores interferiram na implementação do Programa do Programa “LUZ PARA TODOS”?	Identificar os fatores facilitadores e dificultadores na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010 segundo a ótica das empresas e órgãos governamentais participantes do Programa.	a) Caracterizar o contexto da formação da rede e aproximação dos atores do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo;	Questões referentes à Formação da rede (a)	Análise documental e Análise de conteúdo	Fornecer subsídios para desenvolvimento de RI na implementação de programas no Setor Elétrico Brasileiro.
		b) Descrever a atuação da rede interorganizacional do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo;	Questões referentes à Atuação da rede (b)	Análise de conteúdo	A pesquisa poderá: a) confirmar a teoria sobre RI; b) confrontar a teoria sobre RI; c) elencar o que não foi enfatizado pela teoria sobre RIs.
		c) Identificar fatores que interferiram na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”, na ótica dos demais atores da rede.	c) Questões referentes aos fatores que interferiram na implementação do Programa, na ótica dos atores da rede	Análise de conteúdo	

Fonte: Elaborado pela Autora

As perguntas que foram utilizadas na pesquisa constam no Apêndice A, e estão divididas em três blocos, a saber: formação da rede, atuação da rede e fatores que interferiram na implementação do Programa. As respostas atenderam os objetivos específicos que correspondem ao seu respectivo bloco de perguntas. Finalmente, a principal técnica de análise de pesquisa foi análise de conteúdo, conforme se pode visualizar na Figura 7.

4.2 Análise dos dados

As técnicas utilizadas para análise dos dados foram a análise documental para os dados secundários e a análise de conteúdo para os dados primários (RICHARDSON, 1989).

Portanto, para auxiliar a análise de conteúdo, as respostas fornecidas pelos entrevistados foram integralmente transcritas e foi utilizado o *software Atlas.ti 7*, em virtude do volume de conteúdo transcrito. Quando do término das transcrições, estas foram codificadas e classificadas em categorias. As categorias estão diretamente relacionadas aos objetivos específicos da pesquisa. A Figura 7 apresenta os códigos que correspondem as respectivas categorias:

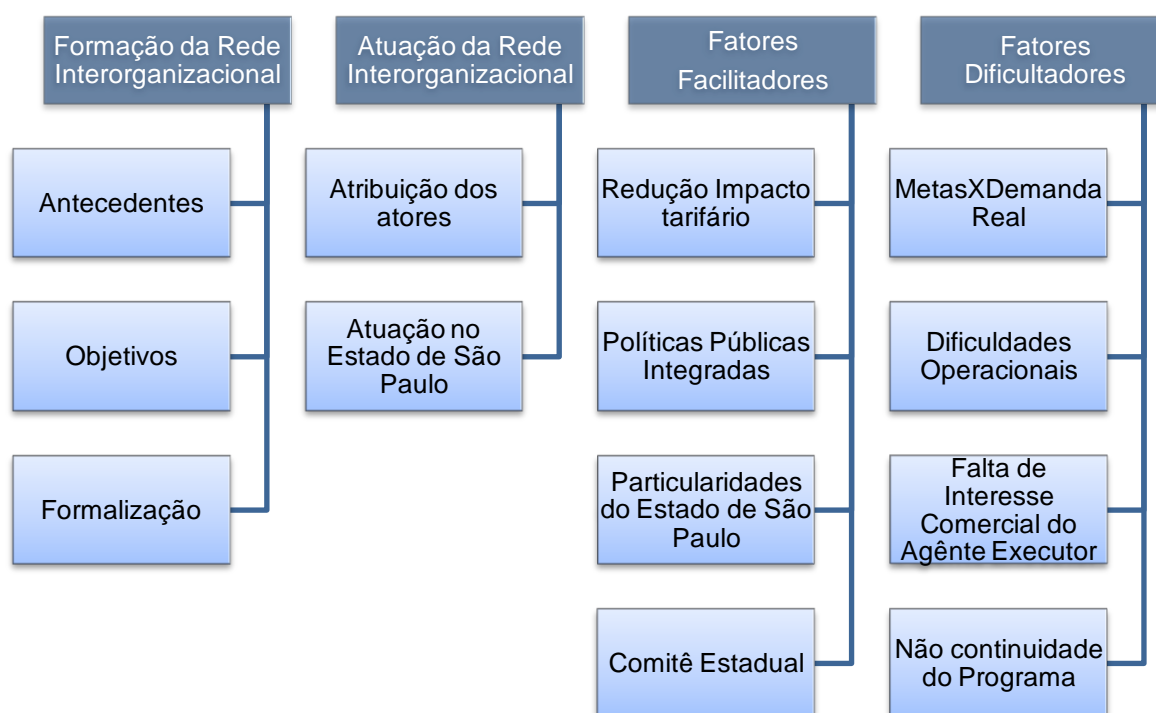


Figura 7 – Categorias e códigos que compõem a análise de conteúdo.

Fonte: Elaborado pela autora.

São três os objetivos específicos da pesquisa, e estes correspondem a quatro categorias: o primeiro objetivo específico está em caracterizar o contexto da formação da rede e aproximação dos atores do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo, pois desta forma a categoria correspondente é: formação da

Rede Interorganizacional; o segundo objetivo específico está em descrever a atuação da RI do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo e, assim, a categoria correspondente é: atuação da Rede Interorganizacional; o terceiro objetivo específico está em identificar fatores que interferiram na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”, sob a ótica dos demais atores da rede, e para tanto foram criadas duas categorias: a) Fatores Facilitadores e b) Fatores Dificultadores.

4.3 Estudo de caso

4.3.1 Unidade de análise

A unidade de análise do estudo de caso é a RI para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo.

4.3.2 Pesquisa de campo

A pesquisa de campo ocorreu no meses de novembro e dezembro de 2013, por meio de entrevistas com os atores que compõem a Estrutura Organizacional do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo. Os itens que compõem esta Estrutura Organizacional do Programa, e suas respectivas atribuições, constam no Quadro 10.

Tais atores são listados a seguir:

1. Comissão Nacional de Universalização;
2. Ministério de Minas e Energia (MME);
3. Comitê Gestor Nacional-CGN;
4. Comitê Gestor do Estado de São Paulo– CGE-SP;
5. Órgão regulador - ANEEL;
6. ELETROBRÁS;
7. Agentes Executores no Estado de São Paulo:
 - a) CPFL JAGUARI - Companhia Jaguari de Energia
 - b) CPFL LESTE - Companhia Paulista de Energia Elétrica
 - c) CPFL MOCOCA - Companhia Luz e Força Mococa
 - d) CPFL PAULISTA - Companhia Paulista de Força e Luz

- e) CPFL PIRATININGA - Companhia Piratininga de Força e Luz
- f) CPFL SANTA CRUZ - Companhia Luz e Força Santa Cruz
- g) CPFL SUL - Companhia Sul Paulista de Energia
- h) EDP BANDEIRANTE - Bandeirante Energia S.A.
- i) IBERDOLA ELEKTRO - Elektro Eletricidade e Serviços S.A.
- j) REDE ENERGIA BRAGANTINA - Empresa Elétrica Bragantina S.A.
- k) REDE ENERGIA NACIONAL - Companhia Nacional de Energia Elétrica
- l) REDE ENERGIA PARANAPANEMA - Empresa de Eletricidade Vale do Paranapanema S.A.

A Comissão Nacional de Universalização é composta por 18 ministérios e a ANEEL, e foram entrevistados o Coordenador de Universalização, que atua no MME, e o Superintendente de Regulação da ANEEL que fazem parte da Comissão. Também, foi entrevistado o Gestor Regional que na data da entrevista representava o Gestor Nacional no Programa.

Importante ressaltar que as alterações da Estrutura Operacional Nacional para Estrutura Operacional no Estado de São Paulo, ou seja, a ANEEL foi representada pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP).

A pesquisadora realizou entrevistas com Superintendente de Regulação da ANEEL e com Diretor de Regulação e Fiscalização na ARSESP. A entrevista da Eletrobrás foi concedida por e-mail, pelo Superintendente de Gestão de Programas Setoriais.

Foram realizadas 8 (oito) entrevistas, sendo 7 (sete) presenciais. O Coordenador de Universalização, Gestor Regional, Superintendente de Regulação e Especialista em Regulação foram entrevistados em Brasília/DF; o responsável pelo Programa na concessionária Elektro foi entrevistado em Campinas/SP e os demais em São Paulo/SP. As entrevistas tiveram duração mínima de trinta e três minutos e máxima de uma hora e quarenta minutos.

O Quadro 12 apresenta a Estrutura Organizacional do Programa com o cargo dos respectivos entrevistados.

Quadro 12 – Atribuição dos entrevistados do Programa “LUZ PARA TODOS”.

Estrutura Organizacional do Programa	Atribuições dos entrevistados
Ministério de Minas e Energia (MME)	Coordenador de Universalização
Comitê Gestor Nacional (GCN)	Gestor Regional
Comitê Gestor do Estado de São Paulo (GCR)	Gestor do Estado de São Paulo
ANEEL	Superintendente de Regulação e Especialista em Regulação
ARSESP	Diretor de Regulação e Fiscalização
ELETROBRÁS	Superintendente de Gestão de Programas Setoriais
Agentes Executores: Elektro	Responsável pela coordenação do Programa “LUZ PARA TODOS” na Elektro
Agentes Executores: CPFL	Representante do Grupo CPFL no Programa “LUZ PARA TODOS”. Responsável pelo acompanhamento das equipes de fiscalização da ANEEL

Fonte: Elaborado pela Autora

Os agentes executores são os responsáveis pela execução das obras e são representados pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas. O Estado de São Paulo apresenta 11 concessionárias que participaram do Programa, porém estas compõem grupo empresariais. A concessionária AES Eletropaulo não participou do programa, conforme Apêndice B. O Quadro 13 apresenta os grupos empresariais a que as concessionárias fazem parte.

Quadro 13 – Concessionárias do Estado de São Paulo e grupos empresais do Estado de São Paulo.

GRUPO	EMPRESA	Número de Consumidores	META LUZ PARA TODOS 2004 a 2010	% DA META
AES BRASIL	AES ELETROPAULO - Metropolitana Eletricidade de São Paulo S.A.	6.457.476	0	0%
<u>AES BRASIL</u>		<u>6.457.476</u>	<u>0</u>	
CPFL	CPFL JAGUARI - Companhia Jaguari de Energia	35.000	0	24%
CPFL	CPFL LESTE - Companhia Paulista de Energia Elétrica	52.983	764	
CPFL	CPFL MOCOCA - Companhia Luz e Força Mococa	43.000	135	
CPFL	CPFL PAULISTA - Companhia Paulista de Força e Luz	3.829.424	7.500	
CPFL	CPFL PIRATININGA - Companhia Piratininga de Força e Luz	1.497.117	2.421	
CPFL	CPFL SANTA CRUZ - Companhia Luz e Força Santa Cruz	191.000	1.921	
CPFL	CPFL SUL - Companhia Sul Paulista de Energia	77.000	1.025	
<u>TOTAL CPFL</u>		<u>5.725.524</u>	<u>13.766</u>	
EDP	EDP BANDEIRANTE - Bandeirante Energia S.A.	1.601.293	7.417	13%
<u>TOTAL EDP</u>		<u>1.601.293</u>	<u>7.417</u>	
IBERDOL A	ELEKTRO - Elektro Eletricidade e Serviços S.A.	2.307.623	30.000	52%
<u>IBERDROLA</u>		<u>2.307.623</u>	<u>30.000</u>	
REDE ENERGIA	BRAGANTINA - Empresa Elétrica Bragantina S.A.	137.490	813	4%
REDE ENERGIA	NACIONAL - Companhia Nacional de Energia Elétrica	105.823	600	
REDE ENERGIA	PARANAPANEMA - Empresa de Eletricidade Vale do Paranapanema S.A.	167.600	1.100	
<u>REDE ENERGIA</u>		<u>410.913</u>	<u>2.513</u>	
<u>COOPERATIVAS</u>		<u>70.000</u>	<u>3.859</u>	7%
TOTAL		16.641.072	57.555	100%

Fonte: ANEEL e ABRADÉE, 2013

A partir da análise e do entendimento do Quadro 13 é possível afirmar que ao se entrevistar os responsáveis pelo Programa, no período de 2004 a 2010, as concessionárias que compõem o grupo CPFL e da concessionária Elektro, a pesquisa conseguiu abranger 76% do número de ligações propostas pelo Programa, no Estado de São Paulo. Os profissionais da concessionária Elektro e da concessionária CPFL responsáveis pelo Programa “LUZ PARA TODOS”, no período de 2004 a 2010, concederam entrevista; porém, em 2014 não atuam com o Programa.

O próximo capítulo apresenta os resultados alcançados a partir da análise de conteúdo das entrevistas e a relação com a teoria sobre Redes Interorganizacionais.

5 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados serão apresentados a partir da análise de conteúdo realizada com auxílio do *software Atlas.ti 7*. O capítulo está dividido em quatro subitens que correspondem aos três objetivos específicos da pesquisa, representados por quatro categorias.

5.1 Formação da Rede Interorganizacional para implementação do Programa

Os códigos correspondem a uma forma de abstração que no decorrer das transcrições colaboraram para a passagem de dados específicos para o conceito. Os códigos que correspondem à família Formação da Rede Interorganizacional, são três: antecedentes, objetivos e formalização, a saber:

- ✓ O código antecedentes visa analisar falas dos entrevistados que demonstrem experiência com programas anteriores e comparações entre os Programas anteriores e o Programa “LUZ PARA TODOS”;
- ✓ O código objetivos visa demonstrar se os atores conhecem os objetivos do Programa e se estão alinhados para alcançá-los;
- ✓ Por último, o código formalização visa demonstrar o alto grau de formalização da rede.

A Figura 8, que se apresenta a seguir, destaca os três códigos que formam a família Formação da Rede Interorganizacional, com o número de vezes em que os entrevistados citaram cada um deles.

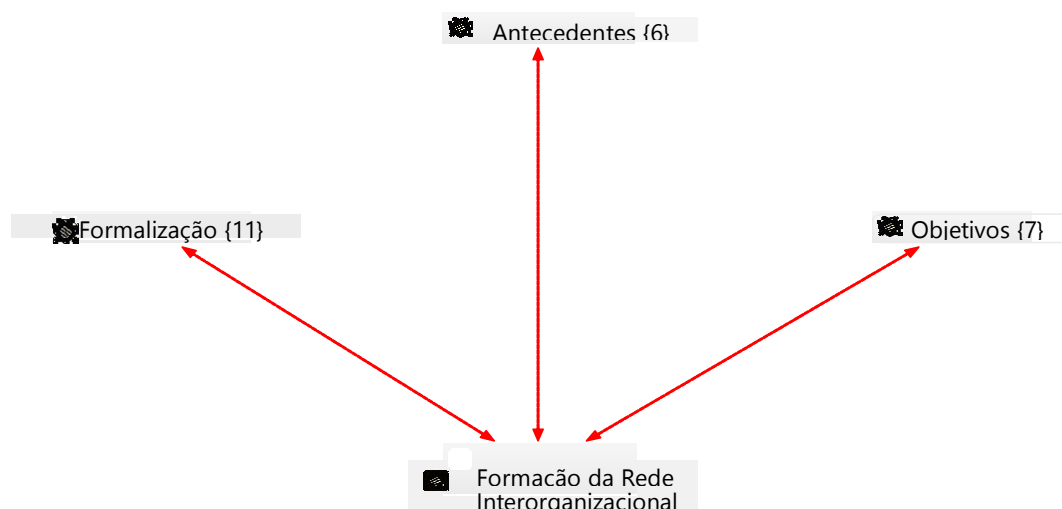


Figura 8 – Códigos da categoria de Formação de Rede Interorganizacional

Fonte: Elaborado pela autora

Alguns dos entrevistados comentaram os antecedentes do Programa “LUZ PARA TODOS”, ao ressaltar que a Estrutura Operacional é inovadora dentre os demais programas que existiram com mesmo objetivo.

O Gestor do Comitê do Estado de São Paulo menciona que no Estado de São Paulo, no final da década de 90, houve o Programa “LUZ DA TERRA”, que pela primeira vez obrigou o atendimento por parte das concessionárias; atendimento, esse, que não era ainda universal. O Programa “LUZ DA TERRA” no Estado de São Paulo também foi citado pelo Diretor de Regulação e Fiscalização na ARSESP, portanto, antes do programa “LUZ PARA TODOS” ele trabalhava com outro programa no Estado de São Paulo:

(...) esse programa nada mais é do que um sistema de microcrédito, até então o arcabouço regulatório determinava que o custo era do solicitante na maior parte e o cidadão pedia a ligação, na concessionária tinham dois balcões, um o consumidor pedia a ligação normalmente, nos moldes da concessionária, e outro era de baixo custo, objetivando atender o programa “LUZ DA TERRA”. As ligações dentro do programa seguiam um padrão mais simplificado, que reduzia os custos das ligações. Esses projetos tinham que ser aprovados dentro da Comissão de Eletrificação Rural do Estado de São Paulo (CERESP), que fazia a gestão do programa, como era um financiamento, o Banco Nossa Caixa era o fomentador, as parcelas vinham na conta de luz. A inadimplência começou a se elevar com a chegada do Programa “LUZ PARA TODOS”, que mudou o arcabouço regulatório.

O Programa “LUZ PARA TODOS” foi elaborado para ser nacional e atender a Lei de Universalização, com financiamento do governo para os agentes executores que aderissem ao Programa:

Coordenador de Universalização (MME): o Conselho Nacional de Universalização foi de suma importância, pois foi firmado compromisso entre 18 ministérios que compõem o conselho. A ideia do “LUZ PARA TODOS” não é a de apenas colocar energia, mas sim que esta seja um vetor do desenvolvimento. Então para esse desenvolvimento pegamos todos os ministérios que teriam alguma relação com infraestrutura e tudo mais. Foi criado um compromisso em nível ministerial.

O Superintendente de Regulação ressaltou que o racionamento gerou um alto custo, pago pelos consumidores, via tarifa, e que quando o congresso transformou a medida provisória do racionamento em lei, surgiu a lei 10.438, que dispõe duas formas de compensar esse aumento aos consumidores: 1) tarifa social de energia e a 2) universalização do acesso. A Legislação em pauta instituiu o uso da CDE como forma de financiar programas direcionados à universalização em âmbito Nacional.

Antecedentes do Programa foram citados por 5 dos 8 entrevistados: os entrevistados que comentaram os antecedentes tiveram experiência com Programa de Eletrificação Rural em período anterior ao “LUZ PARA TODOS”, e todos são do poder concedente. Os entrevistados que não mencionaram antecedentes do programa, não o fizeram por terem sua participação no Programa iniciada quando este já estava em andamento.

Loiola e Moura (1997) afirmam que especificamente no contexto brasileiro, no âmbito do Estado, uma rede pode ser entendida como uma forma de articulação entre os atores governamentais e atores privados que possuem um objetivo em comum. O Programa “LUZ PARA TODOS” apresenta em sua Rede Interorganizacional atores públicos e privados e tem um objetivo em comum, garantir atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público. Tal objetivo está disposto em legislação federal, o que reforça o alto grau de formalização.

Diretor de Regulação e Fiscalização (ARSESP): o Programa é apenas um instrumento de viabilização da lei maior que é a Universalização, com objetivo de não aumentar a tarifa, é uma política pública federal. As metas a serem alcançadas pelas concessionárias estão dispostas em regulação realizada pela ANEEL.

O ano para se alcançar a universalização do serviço de energia, tanto no meio rural como no meio urbano é o ano de 2015; o Programa “LUZ PARA TODOS”, inicialmente, mencionava 2008 para o meio rural, e houve a prorrogação para 2010; e, posteriormente, para quando houver a finalização das ligações que tenham sido

contratadas até 30 de outubro de 2010. Desta forma, no Estado de São Paulo, apenas a concessionária Elektro continua a realizar ligações que foram demandas até 30/10/10, sendo a previsão para conclusão destas até dezembro de 2014, segundo o responsável pelo Programa na Elektro e entrevistado pela pesquisadora. Porém, vários entrevistados ressaltaram que o Programa, também, objetiva a antecipação do ano de Universalização do serviço de energia.

Coordenador de Universalização (MME): O Programa “LUZ PARA TODOS” “nasceu” com objetivo de reduzir o período para se alcançar a universalização (...). O conceito de universalização está relacionado a concessionária estar apta a atender as demandas dentro da legislação.

O objetivo do Programa é o de universalizar o acesso ao serviço de energia no meio rural, porém a data para tanto passou por várias prorrogações. Desta forma, a ANEEL publicou uma resolução em que há uma desvinculação do ano de universalização da distribuidora do programa. Existem concessionárias que já estão universalizadas, e outras próximas disso, como é caso da Elektro, no Estado de São Paulo.

Superintendente de Regulação (ANEEL): a ANEEL entende desde lá do início, quando saiu 223 (Resolução 223/03) o prazo limite era 2015. A ANEEL não quer que passe desse limite (2015) por isso ela dissociou. Um programa vem, ótimo, quanto mais programas melhor, porque ajudam a conter as tarifas, mas isso é mais um motivo para o programa definir exclusivamente o limite para universalização. A ANEEL definiu o ano limite para cada distribuidora. A Elektro ainda tem obras dentro do programa, o que não for programa ela terá de atender pela 414 (Resolução 414/10, que estabelece as condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica).

Todos os entrevistados mencionaram os objetivos do Programa, o que evidencia que estão alinhados para alcançá-los.

A partir da fala dos atores que compõe a RI para implementação do programa é possível constatar que trata-se de uma rede vertical, em virtude de haver uma estrutura hierárquica; ser uma rede formal, pois sua atuação resulta de leis e contratos; burocrática assimétrica, pois são poucos agentes centrais que detêm maior poder de influência sobre os demais agentes envolvidos (GRANDORI; SODA, 1995; BALESTRIN; VARGAS, 2004).

Coordenador de Universalização (MME): o sucesso do Programa “LUZ PARA TODOS” é dado pela estruturação de cada item da estrutura operacional. O plano montou a estrutura, mas ele só funcionou porque cada item já funcionava, exemplo a ANEEL tinha toda regulação definida, ou seja,

regras claras. Todas as concessionárias obedecendo a essas regras e tudo isso funcionando. A Eletrobrás é gestora do recurso e sabia como fazer esse repasse de recursos. A essência do programa eram os contratos, pois cada contrato tinha um percentual diferente de CDE (subsídio) e RGR (empréstimo), calculado para não ter impacto tarifário.

O Coordenador de Universalização atribui o sucesso do programa a estrutura operacional, e a formalização respeitada por todos os atores desta. A ANEEL com objetivo de mitigar o impacto tarifário e, posteriormente, publicar as regras para tanto, utilizou 6 meses para elaborar o arcabouço regulatório do programa, haja vista que Resolução que estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização é de abril de 2003, e o Programa foi instituído em novembro de 2003, por meio do Decreto 4.873 de novembro de 2003.

O Coordenador de Universalização menciona que as concessionárias devem “obedecer” a legislação; e, tal obediência é mencionada pelo responsável pelo Programa na CPFL, no período de 2007 a 2011:

(...) quando uma concessionária entra em um programa desse, ela não entra por interesse comercial, mas sim para cumprir a legislação.

A RI estabelecida pelo MME, no Manual de Operacionalização, informa as atribuições de cada ator na rede; porém, a formalização realizada por meio de contratos e leis entre o poder público e empresas privada são determinantes sobre a forma de atuação e o andamento da rede. O Gestor do Comitê do Estado de São Paulo atribui o fato de somente haver concessionárias privadas ao bom funcionamento do programa, pois estas seguiam a legislação de forma rigorosa:

Cada Estado atua de uma forma diferente, como o Estado de São Paulo não é concessionária pública, funcionou muito bem, pois a legislação é quem comandou o tempo todo, até a priorização era função da concessionária, ou seja, o comitê gestor indica, mas é a concessionária que diz qual será cronologia das obras. Atuamos em parceria com as concessionárias, todos os problemas que tive com estas concessionárias, eu resolvi por telefone.

O Superintendente de Gestão de Programas Setoriais da Eletrobrás explica que a cronologia das obras faz parte do Banco de Dados – Sistema de Gerenciamento de Projetos do LPT – que é alimentado com informações dos Agentes Executores, participantes do programa. Neste Banco, estão contidas as informações necessárias para o gerenciamento e o acompanhamento do programa,

pois constam dados de todas as obras construídas e energizadas (obras encerradas), sendo cadastradas pelos próprios agentes executores. As informações constantes no Sistema também são disponibilizadas para o MME, a ANEEL e demais órgãos de controle (TCU,CGU). As informações, também, são utilizadas pela área financeira da Eletrobrás para a liberação dos recursos contratados por cada agente executor, em função dos percentuais de avanço físico obtidos em cada contrato entre agente executor e Eletrobrás.

Todos os entrevistados citaram legislações que reforçam o alto grau de complexidade e formalização da RI formada para alcançar os objetivos do programa.

5.2 Atuação da Rede Interorganizacional para implementação do Programa

A atuação da RI para implementação do programa é a segunda categoria da análise de conteúdo, e para tanto, foram formulados dois códigos: a) Atribuição dos atores e b) Atuação no Estado de São Paulo. O código atribuição dos atores objetiva identificar se estes compõem a RI, se conhecem as atribuições listadas no Manual de Operacionalização e se discordam destas. Quanto ao código Atuação no Estado de São Paulo, este tem o objetivo de identificar diferenças entre o Programa no Estado de São Paulo e dos demais Estados da federação. As atribuições dos órgãos públicos ou empresas privadas constam no Manual de Operacionalização do Programa, disponível no Quadro 10, da presente pesquisa.

Peci (2000) ressalta que as atribuições dos atores que compõe a rede interorganizacional são definidas em leis, estruturas de financiamentos e normas compartilhadas na rede. Enquanto Mandell (1990) e Olson (1999) apontam que deve haver determinado grau de formalização para que sejam alcançados os objetivos; e, Balestrin e Verschoore (2008) indicam a necessidade de uma gestão coordenadora.

As atribuições dos itens que compõe a RI do Programa foram definidas pelo MME; porém, as possibilidades de interação entre os atores foram comentadas pelos entrevistados.

Coordenador de Universalização (MME): O comitê gestor estadual tem relação direta com os executores. Em programas anteriores isso não existia e o usuário ficava muito longe do MME.

O Estado de São Paulo afirma que os Estados devem assinar Termo de Compromisso com Governo Federal e o Agente Executor, com a interveniência da ANEEL e da Eletrobrás. Tal Termo de Compromisso deve conter o percentual de recurso a título de subvenção econômica que cada Estado destinará ao programa. O Estado de São Paulo e os agentes executores assinaram, ainda, um instrumento jurídico para com os Agentes Executores definindo o repasse dos recursos financeiros de sua responsabilidade. Porém, alguns entrevistados informaram que o Estado de São Paulo não cumpriu com o acordado, ou seja, não repassou recursos ao programa:

Coordenador de Universalização (MME): (...) Estado (São Paulo) não cumpriu o acordado em contrato. Na terceira fase do programa (2011 a 2014) o Estado de São Paulo não faz mais parte da Estrutura Operacional.

Fora mencionado durante a entrevista que a ANEEL delegou suas funções no Programa para a ARSESP, no Estado de São Paulo:

Responsável pelo Programa na CPFL, no período de 2007 a 2011: na verdade com a ANEEL nós não tínhamos muito contato, porque quem fez a gestão do programa foi a Eletrobrás. A ANEEL delegava aos órgãos regionais, que era a figura do Gênésio. Como no Estado de São Paulo nós tínhamos a Comissão de Eletrificação Rural que hoje é ARSESP, dentro do programa, colaborou para um trabalho em conjunto. A figura ANEEL não entrava quase nada, ela delegava a ARSESP e esta sim, que era o representante da ANEEL, atuava juntamente com as concessionárias do Estado de São Paulo, mas para fazer valer os direitos dos consumidores, o que era de difícil atuação, pois eram possíveis consumidores.

Gestor do Comitê no Estado de São Paulo: eu não me lembro da ANEEL em São Paulo, ela delegou para ARSESP, agência reguladora estadual, a participação dela no LPT do Estado de São Paulo. Gênésio é um dos autores do LPT. Sempre houvessem pessoas da Eletrificação Rural no LPT dos Estado de SP. Nessa delegação conseguimos que sempre houvessem estudiosos do tema.

Responsável pelo Programa na Elektro, no período de 2007 a 2011: acho, porém, que a ANEEL se manteve muito distante do programa. Todas as decisões eram tomadas pelo MME / Eletrobrás e a Aneel apenas formalizava o entendimento. Eles exerceram o papel frio de apenas regular abdicando de uma participação efetiva no programa.

O Estado de São Paulo dispunha da Comissão de Eletrificação Rural do Estado de São Paulo (CERESP), que havia atuado em programa anterior ao “LUZ PARA TODOS”; a comissão em pauta contribuiu para o andamento do programa e, tal afirmação, foi feita por três entrevistados: Gestor do Estado de São Paulo, Diretor de Regulação ARSESP e o Representante do Grupo CPFL no Programa, no período de 2004 a 2011.

Ainda sobre a entrevista com Coordenador de Universalização, este ressalta que o Estado de São Paulo se diferencia dos demais, em virtude no número de concessionárias ser muito maior que em outros Estados, sendo assim, muitos atuando de uma mesma área. Isso aumentou o número de contratos, pois eram elaborados separadamente, mas por outro lado, a execução foi mais rápida. Com relação ao volume de atendimentos por área de concessão, este era menor devido a serem contratos menores.

Coordenador de Universalização (MME): O fato de haver várias concessionárias, no meu ponto de vista é melhor, vide o caso do Pará que é em extensão territorial maior de que o Estado de São Paulo, tem apenas uma concessionária e faliu. No Estado de São Paulo essa mesma empresa (Celpa) era do grupo rede (Caioa) também faliu, mas ninguém percebeu, pois o mercado está bem distribuído.

O Diretor de Regulação ARSESP explicou as dificuldades das duas maiores concessionárias do Estado de São Paulo, em virtude da área de concessão que estas possuem:

A Elektro tem em sua área de concessão regiões críticas, como o Vale do Paranapanema, sendo assim, teve uma atuação muito agressiva. Tanto que ela ainda tem ligações a realizar. Já a CPFL, tem grande parte de sua rede como particular, porque no passado o cidadão pagou sua própria linha, então se não é da concessionária ela não faz manutenção. A CPFL era limitada em sua visão de área de concessão, mas havia demanda além das redes privadas, sendo assim, a CPFL teve que absorver a rede particular e para isso houve um processo de incorporação de rede e assim a demanda apareceu. A CPFL foi um desafio, porque a incorporação da rede vai para o ativo que faz parte da base da tarifa. A Eletropaulo não participou pelas características de sua área de concessão, pois tem uma rural muito pequena, ela não precisava do financiamento do programa. O grupo rede participou de forma modesta. O que eu percebi que todas as concessionárias tinham suas particularidades.

O Superintendente de Gestão de Programas Setoriais da Eletrobrás forneceu números sobre a atuação da Eletrobrás no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010. No Estado de São Paulo foram assinados com a Eletrobrás, 45 contratos envolvendo concessionárias e cooperativas de eletrificação rural, com um total global disponibilizado de R\$ 320,34 milhões, e previsão de atendimento a 85.281 unidades consumidoras (UC's). Desse total de consumidores contratados foram cadastrados e atendidos, 77.613 UC's. Esta quantidade deverá aumentar, pois existem contratos que se encontram em fase de execução. Ainda, com relação ao desempenho das concessionárias do Estado de São Paulo, deve ser observado que a média de aprovação das obras verificadas em campo (inspeccionadas) pela Eletrobrás alcançou um percentual expressivo, acima de 94%. Este percentual

representa a média das obras aprovadas quando da realização das visitas de inspeção física, realizadas em campo, verificando a adequabilidade das informações prestadas pelos Agentes Executores com aquelas verificadas *“in loco”*.

Todos os entrevistados conhecem suas atribuições e as de outros atores da RI do programa, porém fora mencionado que o Estado de São Paulo não cumpriu com sua atribuição, ou seja, o percentual de recursos que este deveria ter realizado durante o Programa, não foi executado. Quanto a ANEEL, que consta como interveniente em reuniões dos atores da rede, foi citada por dois entrevistados como uma participação pouco efetiva no Estado de São Paulo. Pontos que diferenciam a atuação do Programa no Estado de São Paulo das demais unidades da federação: a atuação da CERESP foi um diferencial para discussões sobre Eletrificação Rural no Estado, o número de concessionárias no Estado é representativo em comparação aos demais, e a concessionária CPFL praticamente dobrou o número de unidades consumidoras atendidas após a incorporação de redes de distribuição particulares, que se fez necessária em virtude do Programa.

5.3 Fatores Facilitadores para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”.

Os fatores facilitadores para implementação do Programa foram citados por todos os entrevistados, sendo assim, foi possível separá-los em quatro códigos, a saber: mitigar o Impacto Tarifário, Comitê Estadual, Política Pública Integrada e Particularidades do Estado de São Paulo.

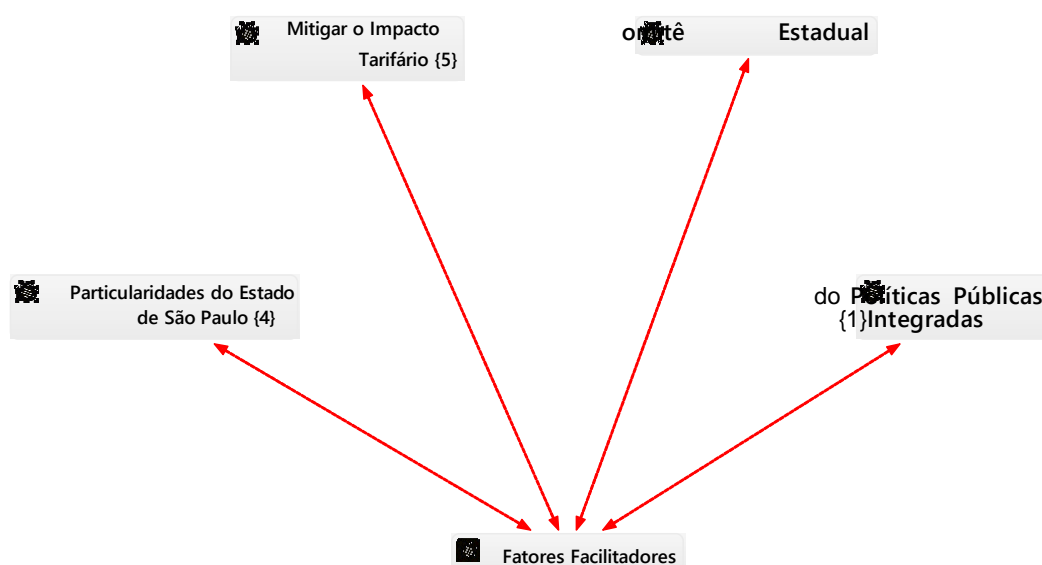


Figura 9 – Códigos da categoria de Formação Fatores Facilitadores para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”.

Fonte: Elaborado pela autora

O fato de o Programa mitigar o Impacto Tarifário foi citado por 5 de 8 entrevistados. O Gestor Nacional explica que área de concessão é menor por concessionária, no Estado de São Paulo, pois o Estado dispõe de várias concessionárias e permissionárias, diferentemente de quando se compara com outros Estados. Por outro lado, as áreas rurais estavam distantes da rede já existente, sendo assim, o entrevistado ressalta a importância do Programa para mitigar o Impacto Tarifário:

Na distribuição, mesmo no Estado de São Paulo, a população rural está muito distante da rede e existe um custo muito elevado para chegada dessa energia, o LPT foi de suma importância para resolver isso. Para ser ter uma ideia o consumidor que está na área urbana ele tem um custo de atendimento que está entorno de R\$ 400 a R\$600 reais, já o consumidor da área rural o valor inicial é de R\$ 4.000,00 reais por consumidor, isso em qualquer lugar, uns mais caros que outros e temos obra que o custo por consumidor está R\$ 12.000,00. O LPT reduziu o impacto tarifário que haveria, o que tornaria mais perversa distribuição de energia, certamente o Estado do Pará não teria o número de ligação que tem hoje se não fosse o LPT.

A ANEEL é a responsável pela regulação a que as concessionárias devem se submeter. O órgão utilizou sete meses para formular a legislação responsável por mitigar o impacto tarifário, pois o Plano de Universalização é datado de abril/2003 e

o Programa “LUZ PARA TODOS” foi publicado em novembro/2003. O Superintendente de Regulação da ANEEL explicou alguns pontos importantes:

Tudo que foi comprado para o programa com recurso do CDE (fundo perdido) vem com carimbo do programa, aquilo não é investimento pela concessionária e quando incorporado a sua base não será remunerado. Então ele contabiliza como “Obrigações Especiais” e a parte que veio do financiamento da conta RGR ela vai remunerar nas mesmas condições do financiamento, tem 2 anos de carência, 2% de juros ao ano. Mas é só a construção, porque a manutenção não está coberta pelo programa. O programa mitiga o impacto do investimento, mas a manutenção fica com a concessionária. Na Bahia, a Coelba dobrou a extensão de rede dela; era uma empresa e agora é como se houvesse duas.

O Diretor de Regulação da ARSESP afirmou que não houve impacto tarifário, e atribui isso à forma pela qual o Programa foi financiado por recursos do fundo perdido na CDE e dos Estados. Tal forma de financiamento viabilizou a universalização na zona rural.

A importância do Comitê Estadual para implementação do Programa foi o fator facilitador mais mencionado, sendo citado por 6 dos 8 entrevistados. O Coordenador de Universalização cita o Comitê Estadual como facilitador e atribui as revisões no Manual de Operacionalização:

Esse comitê foi facilitador e indispensável para o sucesso do programa, pois serviu como ponte entre o usuário final e direção do programa.
(...) Em programas anteriores tal comitê não existia e as demandas do usuário por vezes não chegavam ao governo de forma clara e eficiente. O comitê foi fundamental para o sucesso do programa, sem ele o programa não aconteceria.

O entrevistado mencionou, ainda, que várias revisões do Manual de Operacionalização foram resultado da ligação que os Comitês Estaduais tinham com o consumidor. Ocorreram várias reuniões a fim de se aprimorar o programa a partir das observações mencionadas pelos Comitês Estaduais.

O Representante do Grupo CPFL no programa, no período de 2004 a 2011, aponta que muitos solicitantes estavam perto de mananciais e o atendimento da energia elétrica era dificultado pela topografia do local e por questões ambientais que envolvem esse tipo de obra. Porém destaca que, nessas situações, recebiam o apoio do Comitê do Estado de São Paulo:

O comitê, na figura do Fernando Selles foi um facilitador, pois participamos de reuniões difíceis com INCRA, porque o INCRA é um órgão difícil de lidar, e que nós, de fora, não conseguimos enxergar. Um assentamento rural é difícil de organizar, por que é uma invasão, tornar um assentamento legal é difícil e ainda existe a necessidade de uma figura que colabora para essa legalização, no que diz respeito a cadastrar as famílias e registrar cada lote.

O representante da Elektro, no programa, afirma que a criação dos Comitês Estaduais diminuiu a distância entre o poder concedente e as concessionárias. O Gestor do Comitê Estadual é um estudioso do tema Eletrificação Rural, e atua desde 1994 em programas que viabilizem a universalização do acesso ao serviços de energia no meio rural. O entrevistado ressalta que para as concessionárias não há interesse comercial em levar energia elétrica à população.

Em 1994 é que no Brasil se fala de atendimento de energia elétrica para todos. Era “errado” a concessionária de energia elétrica ligar alguém que não desse lucro. A concessionária “ligava” onde houvesse interesse comercial, porque ela tinha que não carregar o custo deste empreendimento para o conjunto da tarifa, sendo assim, a eletrificação rural era exequível se fosse rentável. Havia um órgão regulador nacional, muito longe de ser capturado pelas concessionárias, era das concessionárias, que era DNAE (Departamento Nacional de Aguas e Energia Elétrica), esse órgão calculou o que seria rentável para meio rural e publicou um portaria em 1995, que dizia que a eletrificação rural era rentável até o valor de R\$ 257,00, que era o dobro do valor de área urbana. Então o que passasse disso seria responsabilidade dos interessados.

O entrevistado lembra que a lei que outorgava o serviço público não previa exclusão; mas, as concessionárias não se atentavam a isso. No Estado de São Paulo, no final da década de 90, houve o Programa “LUZ DA TERRA”, em que pela primeira vez obrigou o atendimento, que não era ainda universal. Em 2003, o entrevistado atuou no conselho chamado Conselho Nacional de Planejamento Energético (CNPE), que era um grupo de trabalho para estudar a universalização dos serviços de energia elétrica. Tal grupo foi formado em razão da promulgação, em abril de 2002, da lei 10.438 que cria a figura da universalização do atendimento.

O código Políticas Públicas Integradas foi citado por 5 dos 8 entrevistados, ao Coordenador de Universalização foi solicitado exemplo destas:

O LPT integrou, a partir do Comitê Gestor Nacional, o território da cidadania, o Programa Minha Casa, Minha Vida e reforma agrária. A partir do momento que o programa LPT se estabeleceu trabalhamos em parceria. O INCRA tinha uma série de assentamentos para lançar, ele priorizou lançamento onde havia luz, fornecida pelo programa. O ministério da saúde

através da FUNASA, ele coloca banheiros sanitários e poços de água direcionados para onde havia energia. O programa respondeu a outros programas como foi o caso da Seppir (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), para promoção da igualdade racial. Colocava energia e o a Seppir acionava os demais ministérios. O Ministério da educação está totalmente integrado, ou seja, o ministério demanda das escolas onde não há energia no meio rural. Um dos grandes benefícios da estrutura operacional do programa LUZ PARA TODOS é que quando ele nasceu mobilizou 18 ministérios, então todos estavam cientes do que poderia acontecer. MME informa os locais onde haverá implementação para o comitê e o comitê priorizava os locais e informava os locais para os ministérios. O programa começo havia uma série de assentamentos se energia e quem identificou que faltava a energia foi o Comitê Gestor Estadual, a partir dai o INCRA avisava onde iria haver novos assentamentos.

O Superintendente de Gestão de Programas Setoriais da Eletrobrás cita que na segunda etapa (obras até 2014) do Programa as Políticas Públicas passam a se integrar:

(...) busca-se atender entre outras prioridades anteriores, àqueles brasileiros que se encontram no meio rural e fazem parte do Plano Brasil sem Miséria e dos Territórios da Cidadania, programas do Governo Federal, onde estão presentes alicerces como: aumento da renda, inclusão produtiva, acesso a serviços públicos, promoção do desenvolvimento econômico e universalização de programas básicos de cidadania – elementos de base para a inclusão social.

O Coordenador de Universalização, o Gestor Nacional do Programa, o Superintendente de Gestão de Programas Setoriais da Eletrobrás e o Diretor de Regulação ARSESP afirmam haver Políticas Públicas Integradas ao programa. Já os Representantes do Grupo CPFL e da Elektro, no programa, no período de 2004 a 2011, afirmam que tais Políticas Públicas não são integradas.

Representante do Grupo CPFL no Programa, no período de 2004 a 2011: No período em que atuei no “LUZ PARA TODOS” não haviam programas que atuavam de forma conjunta, existia vontade de que isso ocorresse. O Fernando Selles (Comitê Estadual), por exemplo trabalhava pra isso, mais eram projetos mais voltados para escolas, não era diretamente com cliente. Existia projeto de colocar computador nas escolas e levar internet.



Figura 10 – Telecentro Comunitário – Assentamento Aparecida Segura/SP

Fonte: Acervo pessoal do Representante do Grupo CPFL no Programa, no período de 2004 a 2011.

As fotos utilizadas foram cedidas pelo Representante do Grupo CPFL, no programa, no período de 2004 a 2011, e se referem ao Telecentro Comunitário: figura 10, instalado no assentamento de Aparecida Segura, no município de Sales de Oliveira, no interior de São Paulo.

Representante da Elektro no Programa: em minha opinião, faltou este “link”. Apenas no final do programa ocorreu um direcionamento mais efetivo para a realização do programa que nos chamados “territórios da cidadania”. Ainda, assim, nunca houve no âmbito da concessionária, trabalhos voltados para integrar o LPT com este programa de maneira mais efetiva.

O entrevistado informa que ocorreram reuniões com Ministério das Comunicações onde foi apresentado um programa que visava promover o atendimento de meios de comunicação para comunidades e escolas rurais; no entanto, este projeto não teve muitos atendimentos na Elektro.

A partir das entrevistas é possível identificar que o MME, ANEEL e ARSESP afirmam haver Políticas Públicas Integradas ao programa; porém, os Agentes Executores entrevistados desconhecem as Políticas Públicas Integradas ao programa, no Estado de São Paulo. Eles citam apenas tentativas de integrar políticas e ações isoladas, como os computadores do Telecentro Comunitário, no Assentamento Aparecida Segura, no interior do Estado.

As Particularidades do Estado de São Paulo para implementação do programa foram citadas em 4 dos 8 entrevistados. O Coordenador de Universalização entende que o fato de haver várias concessionárias foi um facilitador, pois em sua opinião eram obras mais simples, em virtude da menor área

de concessão. O Diretor de Regulação da ARSESP entende o Estado de São Paulo ter muitas concessionárias é fator dificultador, pois quanto mais contratos, mais difícil de administrar o programa, mas observa que o facilitador foi a CERESP que só existia no Estado de São Paulo. O Gestor Nacional entende que mesmo a área de concessão menor por concessionária, as áreas rurais estavam distantes da rede já existente.

O Gestor Nacional apontou que a situação financeira da concessionária, também colaborou para o bom desenvolvimento do programa dentro de cada Estado. Desta forma, destacou a estrutura das concessionárias do Estado de São Paulo como um facilitador:

A situação da concessionária é muito importante, na média trabalhamos com 70% subsídio e 30% recurso próprio. A saúde da concessionária é muito importante para ter capacidade de “tocar” um projeto desses. Com o programa as concessionárias aumentaram de tamanho, antes do programa era tudo muito menor e com o programa ela precisa ter uma capacidade muito maior do que ele tinha. No Estado de São Paulo não teve a cobertura de subsídio que uma concessionária do Pará teve, muitas não queriam o dinheiro do programa. Uma concessionária que tem nome e *status*, ele não precisa de recursos da RGR.

A particularidade do Estado de São Paulo facilitou para alcançar os objetivos do programa no Estado. Por meio das entrevistas, observou-se que a boa saúde financeira das concessionárias e possuir uma número considerável de empresas distribuidoras/permissionárias ajudou no sucesso do programa do Estado, mesmo considerando as dificuldades técnicas inerentes a área rural e localização dos clientes distantes das redes de distribuição de energia.

5.4 Fatores Dificultadores para Implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”

Os fatores dificultadores para implementação do programa foram citados por todos os entrevistados, e foi possível separá-los em quatro códigos, a saber: Metas X Demanda Real, Dificuldades Operacionais, Falta de Interesse Comercial dos Agentes Executores e Não Continuidade do Programa.

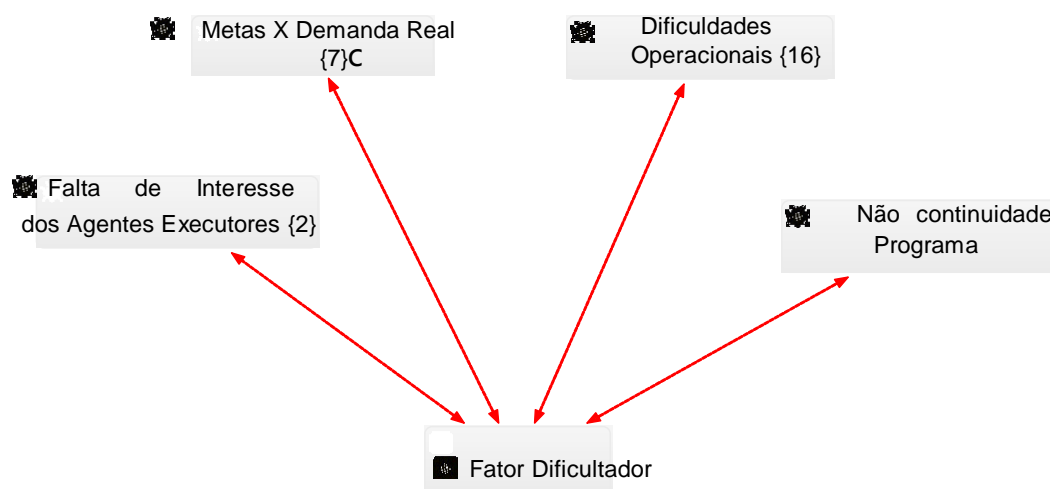


Figura 11 – Códigos da categoria de Formação Fatores Dificultadores para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”.

Fonte: Elaborado pela autora

A divergência entre a meta do programa de ligações e o número de ligações realizadas foi citada por 7 dos 8 entrevistados. A metodologia utilizada pelo IBGE, para o Censo, diverge da legislação de fornecimento de energia elétrica (Resolução 414/10) aplicada ao SEB.

Desta forma, a previsão de pontos a serem conectados à rede foi maior em relação ao estabelecido como meta, a partir do Censo de 2000.

O Coordenador de Universalização explica porque a divergência entre metas e demanda real foi um fator dificultador, ao apontar que fora utilizado o dado do IBGE por serem números oficiais disponíveis para lançar o programa. Devido a ser um órgão público, foi necessário utilizar um número oficial, nesse caso o censo de 2000, porém os dados foram utilizados apenas em 2003. Pela legislação do SEB a concessionária tem de atender a todas as solicitações de energia elétrica e esta apenas realizaria as ligações quando solicitadas. O IBGE tem um dado estatístico, porém, importante ressaltar que quando a amostra de pesquisa passa a ser CPF, existe a mensuração exata da quantidade de ligações necessárias. Vários fatores demográficos e outras políticas públicas colaboraram para que houvesse um número maior de pessoas no campo, aumentando assim a quantidade demanda.

O IBGE considera uma propriedade onde o filho tem algum tipo de dependência do pai, será considerado um domicílio, enquanto para concessionária seria contado o número de casas, ou seja, número de

pontos. O IBGE não pode informar por número de CPF as informações em virtude do anonimato, sendo assim, não é que o IBGE errou, mas foi um levantamento de 2000, com demandas de 2003 e início das execuções em 2004, estamos em 2013.

O Responsável pelo programa, na CPFL, atribuiu divergência entre meta e demanda real a demanda reprimida que havia na zona rural. A geração de demanda encontrada pelo comitê Estadual apontou muito os aglomerados, como quilombolas e assentamentos rurais.

Gestor do Comitê do Estado de São Paulo: a oferta de energia cria uma demanda no campo, demanda essa reprimida. O programa abriu uma demanda no mercado que não se sabia da existência, foi constatado que 80% das casas adquiriram uma tv e uma geladeira. Ou seja, se atendemos 3 milhões de consumidores, criamos demanda 2,4 milhões geladeiras, televisões. Em minha cidade, Guaratinguetá, o primeiro número do censo dizia que a cidade precisava de 48 ligações, eu disse que esse número não condizia com a realidade, foram ligados 2 mil novos consumidores, cidade tem 120 mil habitantes, ou seja, 4% da população. Três gerações de prefeitos desconheciam a realidade do meio rural. Porque apareceu esse “baita” mercado? Porque tinha um funcionário na concessionária de lá que está interessado, que tomou como missão encontrar essas pessoas.

O Estado de São Paulo é diferente dos outros Estados, por conta do seu Produto Interno Bruto (PIB), então a medida que utiliza um fomentador, como é caso da energia elétrica, a reação do entorno é muito maior do que fora do Estado. A CPFL teve dificuldade para afirmar que dentro do Estado de São Paulo havia muita demanda, pois o que ocorreu foi que quanto mais pontos eram ligados, mais demanda surgia. Pela estrutura do Estado, existe a possibilidade de quem trabalha na cidade, morar no campo e até mesmo manter uma produção no local em que reside.

O responsável pelo programa, na Elektro, aponta como dificultador o fato desta ter subestimado o número de ligações que seriam realizadas. Os números iniciais mostrados pelo IBGE eram diferentes da realidade, a Elektro demorou em corrigir a estimativa dos atendimentos e em outras regiões foi subestimada a dificuldade ambiental e de acesso enfrentadas pela concessionária.

Dificuldades Operacionais foram citadas por 5 dos 8 entrevistados; Importante ressaltar que o maior número de dificuldades operacionais foram citadas pelos agentes executores do Programa no Estado de São Paulo.

O Coordenador de Universalização citou como dificuldade operacional o Estado de São Paulo não ter cumprido com a atribuição especificada no Manual de Operacionalização do Programa. São três as instâncias: Eletrobrás faz fiscalização e

contratos, com recursos do Governo Federal; CDE a fundo perdido e RGR como financiamento e o compromisso de uma contrapartida do Estado de no mínimo 10% na forma de subsídio. Na terceira fase do Programa (2011 a 2014) o Estado de São Paulo não faz mais parte da Rede Interorganizacional do Programa “LUZ PARA TODOS.

Coordenador de Universalização: o Estado de São Paulo pelo não cumprimento daquilo que foi acordado.

Uma dificuldade operacional enfrentada pelas concessionárias foi citada pelo Responsável pelo Programa na CPFL:

(...) às vezes havia a solicitação da ligação e quando chegávamos lá, a casa havia sido vendida ou já não havia mais ninguém lá, mas essa obra tinha sido orçada, fora realizada a compra dos equipamentos e aprovada a execução.

O Gestor do Comitê no Estado de São Paulo, afirma que ANEEL não atuou no Estado de Paulo e, isso, o entrevistado entende como um fator dificultador na implementação do Programa no Estado.

Gestor do Comitê Estadual: a ANEEL não atuou no Estado de São Paulo, quem atuou foi a ARSESP, uma coisa que eu tomei cuidado foi inserir a Secretaria de Energia nas relações com as concessionárias, não posso dizer que o Estado de São Paulo não ajudou. Havia reunião do comitê gestor com governo do Estado na Secretaria de Energia. Lá já havia um grupo que atuava em um programa no Estado de São Paulo. O fato de ter a secretaria de Energia como ator foi muito útil, houve avanço por haver essa presença institucional.

O grupo ao que o entrevistado se refere é o CERESP que realizava reuniões, no Estado de São Paulo, para discutir os trabalhos em programas sobre eletrificação no Estado.

O responsável pelo programa na Elektro, também destaca a falta de rigor na participação dos governos estaduais no programa como um fator dificultador na implementação do Programa. O entrevistado reforça que atribuição dos governos estaduais era de participar com o percentual do valor da obra estabelecido no termo de compromisso, porém:

(...) na prática, não existiu obrigação de destinar o recurso para esta participação e, sendo assim, os governos estaduais só aportavam recursos quando lhes era conveniente, ou, pior, nunca colocavam recurso.

A dificuldade de atender às exigências legais do programa, também é uma dificuldade operacional enfrentada pelas concessionárias.

Responsável pelo Programa na CPFL: a concessionária não pode simplesmente comprar postes e espalhá-los na área de concessão. Quando é realizada a compra do poste para o programa, na nota fiscal que de estar escrito que é para o Programa “LUZ PARA TODOS” e o funcionário tem que dar a ordem “de” e “para onde” este vai dentro do programa. A fábrica tem de enviar nota fiscal específica e os materiais tem de vir marcados. Em alguns momentos uma concessionária tem de se dividir em duas, uma que atua normalmente e outra só pra atender o programa. E ainda mais, houve uma época que havia a necessidade da utilização de um determinado tipo de poste para o programa, porque a Eletrobrás poderia chegar e dizer que não pagaria pelo poste, pois não é o solicitado pelo programa e porque foge ao valor que ela pode pagar. Existe material específico para o programa, o que é mais difícil de controlar.

A dificuldade com os fornecedores das concessionárias pode ser classificado como mais uma forma de dificuldade operacional na execução, pois havia dificuldade quando a concessionária solicitava os itens específicos do programa. A concessionária é segmentada e certificada, então por vezes, quando a concessionária entendia que determinado fornecedor era ideal, este necessitava apresentar a documentação específica da empresa, por conta de suas certificações que a concessionária possui. Por outro lado, alguns fornecedores encontrados pelas concessionárias não conseguiam passar pelos critérios de exigência destas. A concessionária exige de seus fornecedores atendam uma série normas técnicas e de qualidade, que por vezes o fornecedor de pequeno porte não dispõe.

Outra questão quanto aos fornecedores é o prazo, ou seja, o compromisso de entrega frente a demanda. Os fornecedores não atendem a produção demandada pelas concessionárias. Devido a esta situação, as concessionárias evitavam possuir contrato com apenas um fornecedor, principalmente para garantir que os materiais necessários para as obras estivessem disponíveis para uso. A comunicação foi fator dificultador para o Programa, pois:

Responsável pelo Programa na CPFL: (...) via de regra, o Programa foi “desenhado” para atender a quem estava isolado. Encontramos pessoas dentro do Estado de São Paulo que utilizavam lampião, velas ou um gerador pequeno, quem podia. Se ele está isolado como ele terá conhecimento do programa, pois não tem televisão, não tem rádio e quase não vai a cidade.

No caso da CPFL, houve divulgação por meio da publicação em jornais, rádios, igrejas e casa de implementos agrícolas. O Gestor do Comitê do Estado de São Paulo também.

O Superintendente de Gestão de Programas Setoriais da Eletrobrás reforça as dificuldades operacionais encontradas pelo órgão:

a) localização do consumidor, pois havia a dificuldade na localização exata daqueles futuros beneficiários do Programa; b) divulgação do LPT para aqueles que poderiam ser incluídos como beneficiários, em virtude das dificuldades de se fazer chegar a informação correta às famílias que ainda não possuíam o acesso e o uso da energia elétrica; c) aquisição da grande quantidade de materiais prevista nas obras a serem executadas – o parque industrial brasileiro não estava preparado para atender a grande demanda de materiais e equipamentos solicitada pelo LPT a curto prazo; d) dificuldade na contratação de mão de obra especializada para execução dos serviços de campo; e) falta de experiência de alguns agentes executores na gestão e na operação do Programa; f) chegar a um consenso sobre a priorização na data de atendimento das demandas já cadastradas a serem atendidas, em função dos valores e das densidades consumidor/km contratadas; g) identificação do preposto beneficiário com os critérios de atendimento estabelecidos pelo Programa, entre outros.

Havia um dificultador para a realização do programa pela CPFL, pois houve a necessidade de incorporação de redes particulares, uma vez que grande parte de sua rede era privada, e havia a dificuldade de se chegar até o solicitante do programa que estava localizado depois da rede particular. Este fator está diretamente relacionado a dificuldade da CPFL alcançar os solicitantes do programa “LUZ PARA TODOS”, pois entre estes e as redes de propriedade da CPFL existiam redes particulares de terceiros na qual a CPFL não poderia executar obras. Neste caso, a concessionária se viu na necessidade de primeiramente incorporar estas redes em seu ativo antes de atender os solicitantes do programa, tornando o processo mais moroso e com maior custo.

Responsável pelo Programa na CPFL: a CPFL tem 30 mil quilômetros de rede, e 33 mil quilômetros que não eram dela, então era outra CPFL que ela tinha que incorporar.

O responsável pelo Programa na concessionária Elektro aponta que os custos envolvidos no programa foram um fator crítico, devido as características regionais completamente diferentes encontradas no Brasil.

Responsável pelo Programa na concessionária Elektro: os custos referentes a implantação do projeto na Amazônia e no Estados de São Paulo nunca

seriam compatíveis, assim como as dificuldades a serem vencidas. Como a Eletrobrás estava travada em um custo Brasil, a margem para negociação de valores a serem realizados pelas concessionárias era muito difícil.

Este entrevistado entende que o programa deveria ter uma comparação de custos regionalizada.

A falta de interesse comercial foi citada por 2 dos 8 entrevistados como sendo um fator dificultador do Programa. Não há o interesse comercial por parte da concessionária, pois não é possível saber se o consumidor terá capacidade de pagamento da fatura de energia. O responsável pelo Programa no Grupo CPFL, no período de 2004 a 2011, informa que algumas concessionárias mediram a inadimplência na área rural, a exemplo da Santa Cruz, e identificaram uma inadimplência de 40%.

O Gestor do Comitê do Estado de São Paulo entende que a não continuidade do programa é fator dificultador, pois afirma que:

Enquanto houver exclusão haverá necessidade do programa.

O Entrevistado afirma que não ter conseguido estender a regulação por mais tempo dificulta o sucesso de uma política mais ampla de inclusão social. Em uma audiência pública sobre universalização do atendimento, o entrevistado colocou a seguinte questão:

(...) durante 5 séculos a educação e a saúde foram privilégios da casa grande, hoje é anacrônico você imaginar que quem mora na casa de colono não precisa de educação pública, mas o setor elétrico ainda mantém esse anacronismos, de entender que só quem mora na casa grande tem direito de participar da sociedade como consumidor de energia. Então, eu acho uma falha, é uma falha não propriamente do programa, mas uma falha institucional.

O Gestor do Comitê do Estado de São Paulo foi o único a citar a não continuidade como fator dificultador, pois entende que não houve o atendimento de toda a demanda existente no meio rural e que deve haver a continuidade do programa para que não haja custo de ligação para o consumidor do meio rural.

5.5 Síntese dos Principais Resultados

Por meio da pesquisa em campo, observou-se que o programa “LUZ PARA TODOS” fez parte de uma evolução de programas dentro do tema Eletrificação

Rural no Estado de São Paulo, porém tais programas ainda não faziam parte da legislação sobre universalização. Ainda mais, destacou-se que o Programa "LUZ PARA TODOS" visa não apenas o acesso à energia; o programa também buscou, em todo o território nacional, o desenvolvimento de áreas menos favorecidas, chegando a obter o envolvimento de 18 ministérios para tanto. Sendo assim, este programa destaca-se no que diz respeito à formação de uma rede de cooperação interorganizacional onde atores e envolvidos tem um objetivo comum: a busca pela energia e a promoção do desenvolvimento em locais desfavorecidos, ou com baixo IDH.

Importante salientar que o entendimento dos objetivos do programa "LUZ PARA TODOS" estava claro para todos os entrevistados. Balestrin e Verschoore (2008) reforçam que são características recorrentes nas tipologias de redes a existência de objetivos comuns. Isso demonstra um alinhamento entre todos os atores, públicos e privados, e identificados na Estrutura Operacional, criando uma rede de articulação para alcançar um objetivo comum, neste caso, adiantar a universalização do fornecimento de energia elétrica por meio do Programa "LUZ PARA TODOS".

Na formação da uma RI, a formalização de papéis e responsabilidades é importante para alcançar os objetivos de programas. No programa "LUZ PARA TODOS" foi considerado evidente na visão dos entrevistados, na qual por meio do Manual de Operacionalização, a hierarquia é definida e determinada pela participação dos atores no próprio setor elétrico. A rede formada para o Programa se caracteriza como complexa e requer um entendimento do papel de cada ator envolvido, como também suas competências. Nesta rede se observa a aplicação de conceitos de redes interorganizacionais, em que diversas entidades são envolvidas para executar um programa específico que compõem uma política pública (MANDELL, 1990; LOIOLA; MOURA, 1996; OLSON, 1999; PECl, 2000).

Quanto às atribuições dos atores na RI do programa, os entrevistados corroboram com a teoria a partir de suas repostas. Conforme PECl (2000) reforça, as atribuições são definidas através da própria legislação, leis e regulamentações, sendo que no caso do programa "LUZ PARA TODOS", estas colaboraram com o completo entendimento, por parte de cada ator, do seu papel na rede organizacional do programa, sendo um fator essencial para o sucesso da rede.

A ANEEL recebe do MME e do Governo Federal as políticas públicas e os programas a serem implementados para o SEB, e esta deve transferir as informações, por meio de normas, às concessionárias de serviços públicos para a implementação de tais políticas e programas. Quando há a formação da Rede Interorganizacional esta deve ser formulada a partir da definição de um desenho organizacional entre os atores dessa rede, em que neste esteja estabelecidas as funções e as atribuições dos atores envolvidos. Desta forma, a existência do Manual de Operacionalização da Rede Interorganizacional colabora com a teoria sobre o tema dos autores: MANDELL, 1990; LOIOLA; MOURA, 1996; GOLDSMITH E EGGERS, 2011.

No programa “LUZ PARA TODOS” a atuação no Estado de São Paulo teve um diferencial com relação a programas anteriores, pois a existência de uma coordenação através do Comitê Estadual e a participação do órgão regulador estadual (ARSESP) facilitaram a interação entre os atores executores e os gestores do programa, sendo que estes ficaram distantes dos executores durante o programa (MME, Eletrobrás e ANEEL). Outra diferença com relação ao Estado de São Paulo, e que facilitou a atuação entre os atores para alcançar os objetivos do programa, foi a existência de mais de uma concessionária no Estado, podendo assim mitigar riscos de não atendimento das metas definidas pelo programa, principalmente quando leva-se em conta as dificuldades e particularidades das suas áreas de concessão. Porém, quando menciona-se o Governo Estado de São Paulo, sendo sua responsabilidade parte de repasse de recursos para o programa, foi identificado falhas de envolvimento e atuação, que trouxeram dificuldades do cumprimento do programa.

Os fatores facilitadores para implementação do Programa foram Mitigação do Impacto Tarifário, existência Comitê Estadual, Política Pública Integrada e Particularidades do Estado de São Paulo. O Quadro 14, abaixo, apresenta síntese dos fatores facilitadores para implementação do Programa.

Quadro 14 - Síntese dos fatores facilitadores para implementação do Programa

Facilitador	Descrição
Mitigou o Impacto Tarifário	Programa viabiliza a Universalização no meio rural a partir da forma de financiamento, que utilizou recursos do próprio SEB.
Comitê Estadual	Facilitou a comunicação entre órgãos do governo e empresas privadas.
Política Pública Integrada	Programas do governo federal foram citados pelo poder concedente, porém não confirmadas em sua totalidade pelos agentes executores entrevistados.
Particularidades do Estado de São Paulo	Número de concessionárias por área de concessão, estrutura financeira das concessionárias e existência da CERESP.

Fonte: Elaborado pela autora

Na teoria de RIs a formação e o desempenho destas, para o autor Castells (1999), está na conectividade que se refere à capacidade estrutural de facilitar a comunicação sem ruídos entre seus componentes. Essa capacidade estrutural de facilitar a comunicação na RI do Programa “LUZ PARA TODOS” foi o Comitê Estadual.

O Quadro 15 apresenta síntese dos fatores dificultadores para implementação do Programa.

Quadro 15 - Síntese dos fatores dificultadores para implementação do Programa

Dificultadores	Descrição
Metas X Demanda Real	Escolha do Censo 2000 e demanda reprimida no meio rural.
Dificuldades Operacionais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta da participação efetiva do Governo Estado de São Paulo e ANEEL; ✓ Dificuldades de comunicação para com os possíveis consumidores do meio rural; ✓ Dificuldades dos fornecedores para atender as especificações da legislação do Programa; ✓ Inexperiência de alguns agentes executores; e ✓ O fato de o Programa definir os custos das ligações em âmbito nacional.
Falta de interesse comercial dos Agentes Executores	Os consumidores do meio rural tem alto índice de inadimplência.
Não continuidade do Programa	O Gestor do Comitê do Estado de São Paulo entende que ainda existe demanda e que fim do Programa resulta em um “estoque que excluídos” do programa.

Fonte: Elaborado pela autora

O fator dificultador mais citado nas entrevistas foi a divergência em metas e número de ligações realizadas pelo programa, e tal se deu pela falta de conhecimento do meio rural por parte dos agentes executores e metodologia do censo não ser a mesma do SEB para identificar a demanda.

É evidente que o desconhecimento da situação real do campo influenciou a execução no início do programa, principalmente pelo uso de base de dados estatísticos que divergiu do procedimento real de fornecimento de energia. Também, pode-se entender que a falta de possibilidade de comparação com outros censos sociais ou dados atualizados contribuíram na divergência do planejamento da meta de atendimento e execução real no início do programa. É importante de utilizar metodologia de obtenção de dados estatísticos que sejam adequados ao programa, seja utilizada quando possível, a fim de evitar atrasos e redimensionamento de recursos durante a execução.

Na avaliação de questões operacionais do programa, observou-se que houve dificuldades na execução do programa em seu início, haja vista que parte dos entrevistados indicou divergências regionais e cenários particulares para cada concessionária, sendo que a Eletrobrás e MME utilizou dados padrões no âmbito nacional para definir critérios de recursos e custos operacionais.

As dificuldades operacionais foram enumeradas pelos entrevistados, evidenciando que o programa passou por um processo de estabilização até alcançar um equilíbrio. Outra questão importante são as falhas de comunicação entre os gestores do programa: MME, Eletrobrás, Governo Federal, ANEEL, e os atores executores, evidenciando a importância do envolvimento de órgãos regionais estaduais como facilitadores do programa: ARSESP, CERESP, Comitê Gestor Estadual.

A falta de interesse comercial dificultou a execução do programa, principalmente, devido à particularidade enfrentada pelas empresas concessionárias de energia. Durante a execução do programa, foi identificada a necessidade de se adequar os pré-requisitos do programa a fim de evitar impactos técnicos/comerciais futuros para a concessionária como, por exemplo, inadimplência e custos operacionais acima do esperado. Um alinhamento entre os gestores do programa e os atores executores deve ser realizado cuidadosamente a fim de entender a realidade de cada concessionária de energia, principalmente por que, sendo o Brasil

um país continental, as diferenças regionais e diversos cenários contribuem para que tais dificuldades sejam mais acentuadas.

As dificuldades operacionais foram variadas e foram determinantes para sequência de postergações as quais o programa foi submetido.

Ao definir os objetivos do programa como sendo inclusão social e desenvolvimento da área rural através do programa “LUZ PARA TODOS”, que leva a energia elétrica em áreas rurais, alguns entrevistados definem como dificultador a não existência de uma continuidade do programa. Como afirmado, espera-se que um programa especial do governo tenha uma continuidade definida a fim de não gerar futuramente novos passivos e assim torná-lo uma política pública de inclusão social e não apenas um programa temporário, principalmente pela importância do programa “LUZ PARA TODOS” como um dos indutores de desenvolvimento social no Brasil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A universalização dos serviços de energia no Brasil tem data para se tornar realidade no Brasil. Tal data está definida em legislação federal para ano de 2015. O Programa “LUZ PARA TODOS” foi instituído por meio de decreto federal, no final de 2003, com objetivo de universalizar os serviços de energia, no meio rural, até o final de 2008. Dentre os fatores dificultadores identificados pela presente pesquisa estão as razões das várias postergações de prazos ocorridas ao longo da implementação do Programa. Até o final 2014, o Estado de São Paulo, estará universalizado.

A escolha do tema está diretamente relacionada à relevância do entendimento da atuação de órgãos públicos e empresas privadas na implementação de programas no setor público, que para tanto apresentam características de Rede Interorganizacional.

A rede interorganizacional formada para o Programa “LUZ PARA TODOS” tem seus nós e elos que se interligam. Os nós, são representados pelos órgãos públicos e empresas privadas, são os chamados atores, enquanto os elos representam os relacionamentos entre eles, que no caso do SEB são definidos por meio de normas, leis e contratos. Tal conclusão corrobora com a Teoria de Redes dos autores: Castells,1999; PECI, 2000, MARCON e MOINET, 2000; MARTELETO; SILVA,2004; CANDIDO; ABREU, 2004; BALESTRIN e VERSCHOORE, 2008; LAZZARINI, 2008.

Rede interorganizacional identificada na presente pesquisa pode ser definida como uma estrutura organizacional formada por um conjunto de atores que se relacionam com a finalidade de implementar o Programa “LUZ PARA TODOS”, e que não poderiam alcançar o objetivo da universalização no meio rural, se atuassem de forma isolada e reconhece que Comitê do Estado de São Paulo foi importante para implementação do Programa, no Estado de São Paulo.

Os entrevistados demonstraram elevado conhecimento sobre as atribuições de cada integrante da rede e conhecimento do programa em vigor, condição primordial para atuação conjunta da Rede Interorganizacional, elencadas no referencial teórico por Cavalcanti (1998) e Peci (2000).

Outro ponto que colaborou para atuação conjunta foi a Estrutura Operacional do Programa, que consta no Manual de Operacionalização, formulado pelo MME. A teoria de Rede Interorganizacionais ressalta a importância do chamado: Desempenho de uma rede interorganizacional (Castells, 1999), que está diretamente relacionada à conectividade, ou seja, se refere à capacidade estrutural de facilitar a comunicação sem ruídos entre seus componentes.

A implementação do Programa contou menos com servidores públicos em papéis tradicionais e mais de parceiros privados, que conferiu ao governo mais flexibilidade e capacidade de modelar o sistema de prestação de serviços, atendendo ao aumento das demandas que ocorreram ao longo do programa, no Estado de São Paulo. Tal fenômeno é denominado pela teoria de Rede Interorganizacionais como “governar em rede”, pelos autores Goldsmith e Eggers (2011).

A teoria de Redes Interorganizacionais atribui possíveis fracassos na tentativa de se alcançar os objetivos para os quais foram formadas às dificuldades de gestão, que os autores consideram ser inerentes a um arranjo interorganizacional, como também a divergências de estratégia entre empresas. As dificuldades apresentadas para o programa, segundo os entrevistados foram em sua maioria dificuldades operacionais. Os atores que apresentaram mais dificuldades operacionais foram os Agentes Executores.

Os objetivos específicos, geral e pergunta problema foram atendidos. A partir do referencial teórico, análise de documentos e análise de conteúdo foram formuladas as questões para caracterizar o contexto da formação da Rede Interorganizacional para Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo. Todos os entrevistados do poder público atuaram em Programa de Eletrificação Rural, anteriores ao Programa “LUZ PARA TODOS”. Os entrevistados mencionaram que a formação da estrutura para o Programa é inovadora baseada nos dados dos atores que a compõe. Os atores da Estrutura Operacional do Programa mencionaram os objetivos do Programa “LUZ PARA TODOS” e se demonstram alinhados para cumpri-los. A Estrutura Operacional do Programa é complexa e altamente formal.

Cavalcanti (1998) e Peci (2000) consideram que a rede interorganizacional reflete vários fatores, entre eles estão: atuação conjunta para alcançar objetivos da

rede; elevado conhecimento sobre as atribuições de cada integrante da rede; elevado grau de participação e conhecimento da política em vigor.

Para confirmar e confrontar a teoria foi formulado o segundo objetivo específico, que é o de descrever a atuação da rede interorganizacional do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo. Os entrevistados demonstraram elevado conhecimento sobre as atribuições de cada integrante da rede. Fleury e Ouverney (2007) destacam a importância do estabelecimento de arranjos interorganizacionais no setor público, na implementação de programas federais e na implementação de políticas públicas. Os autores entendem que há uma tendência para o crescimento da interdependência funcional entre atores públicos e privados na implementação de políticas.

Quanto à atuação no Estado de São Paulo, o número de concessionária por área de concessão, a existência da CERESP e fato de o Estado de São Paulo não cumprir com a atribuição que lhe cabe no Manual de Operacionalização foram destacados pelos entrevistados.

O terceiro objetivo específico foi o de identificar fatores que interferiram na implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”, na ótica dos atores da rede.

A partir das 8 entrevistas realizadas, nos meses de novembro e dezembro de 2013, foi possível identificar quatro fatores facilitadores, a saber: Mitigação do impacto tarifário, Política Pública Integrada, Particularidades do Estado de São Paulo e Comitê Estadual.

Quanto à mitigação do impacto tarifário fica evidente que a interação e envolvimento dos diversos atores durante a formulação e planejamento do programa facilitou e mitigou possíveis impactos na tarifa de energia, evitando assim aumento da custo da energia elétrica para a sociedade. Isso foi observado nas entrevistas, nas metodologias de investimento e legislações, a fim de evitar impactos e viabilizar o programa de forma nacional.

A existência do Comitê Estadual é entendida pelos entrevistados como inovadora e como fator facilitador, pois a necessidade de um estreitamento da relação entre os atores executores e os gestores do programa, como por exemplo, o MME, ANEEL e Eletrobrás, é de extrema importância para se alinhar às necessidades da sociedade e solucionar dificuldades na execução do programa. Neste caso, os Comitês Estaduais tiveram um papel importante e facilitador, como indicado pelos entrevistados.

Política Pública Integrada foi identificado como fator facilitador, pois ficou evidente que para os gestores do programa, o programa “LUZ PARA TODOS” trouxe uma integração de políticas públicas, na qual o planejamento dos 18 Ministérios do governo federal passaram a se basear no programa para definir as suas prioridades de atendimento. Porém, ficou identificado que existe uma visão diferente por parte dos agentes executores, que evidencia a não identificação desta integração de políticas públicas. Finalmente, por meio da entrevista com o coordenador do programa, identificou-se que a necessidade de políticas públicas integradas gerou um papel fundamental para fortalecer o programa “LUZ PARA TODOS”, principalmente devido à execução dentro do prazo deste ser base para execução dos demais programas governamentais.

Duas particularidades do Estado de São Paulo são relevantes como fatores facilitadores: estrutura financeira das concessionárias, como a AES Eletropaulo que não aderiu a Programa por não precisar de financiamentos para obras no meio rural e existência da CERESP que realizava reuniões periódicas a fim de discutir Eletrificação Rural no Estado de São Paulo.

Os entrevistados foram indagados sobre os fatores dificultadores e a partir das respostas foram identificados quatro fatores, a saber: Metas X Demanda Real, Dificuldades Operacionais, Falta de Interesse Comercial dos Agentes Executores e Não Continuidade do Programa.

O fator dificultador mais citado nas entrevistas foi a divergência entre meta e número de ligações realizadas e isso ocorreu pela falta de dados governamentais que demonstrassem a realidade do meio rural.

As dificuldades operacionais enfrentadas pelo atores da Rede Interorganizacional foram representativas, a saber a falta da participação efetiva do Governo do Estado de São Paulo e da ANEEL, as dificuldades de comunicação para com os possíveis consumidores do meio rural, dificuldades dos fornecedores para atender as especificações da legislação do Programa, inexperiência de alguns agentes executores e o fato de o Programa definir os custos das ligações em âmbito nacional.

A falta de interesse comercial por parte dos agentes executores foi citado por apenas dois atores da rede e a não continuidade apenas pelo Gestor do Comitê Estadual, por entender que existe ainda um estoque de excluídos do Programa.

O Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo, foi inovador por sua Rede Interorganizacional e principalmente por dispor de um facilitador da comunicação: o Comitê Estadual. O Programa por várias vezes foi postergado e os resultados da pesquisa demonstraram que as dificuldades operacionais foram as responsáveis.

Wegner e Padula (2011) identificaram fatores que contribuem para o fracasso de uma rede interorganizacional, como: dificuldades de gestão, que os autores consideram ser inerente a um arranjo interorganizacional, ausência de confiança entre os atores, divergências de estratégia entre empresas e dificuldades na definição dos objetivos comuns e até mesmo ações oportunistas por parte de alguns atores, os quais são fatores limitadores que podem resultar no fracasso de uma rede interorganizacional. O Programa em questão diverge da teoria existente, pois os fatores que causaram as sucessivas postergações do Programa foram as dificuldades operacionais enfrentadas pelos Agentes Executores.

Os fatores identificados no Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo, divergem dos autores supracitados quando foram identificadas as dificuldades operacionais. O fator facilitador que colaborou para comunicação dentro da Rede Interorganizacional do Programa, foi o Comitê Estadual, porém este ator não foi capaz de impedir que as dificuldades operacionais postergassem o término do Programa “LUZ PARA TODOS”, no Estado de São Paulo.

O Programa atendeu a zona rural por ter uma regulação bem definida; pelos agentes executores atenderem a esta e pela Eletrobrás executar a gestão com maestria. O fato de o Estado de São Paulo não atender às atribuições do Manual de Operacionalização dificultaram a execução das obras, entre outras dificuldades operacionais. O grande mérito do Programa, no que se refere à teoria de Redes Interizacionais, foi viabilizar o correto funcionamento da Estrutura Operacional, garantir o envolvimento dos atores da rede e como resultado alcançar o objetivo almejado, ou seja, prover energia elétrica para a área rural.

O Programa é de difícil aplicação em outros países, em virtude de a Rede Interorganizacional formada ser muito específica. O Coordenador de Universalização realizou visitas em outros países e esses não teriam como replicar o programa, pois não dispõem dessa estrutura, a exemplo da Zâmbia, na África. O país não é dividido em área de concessão, existe um ministério de energia e esse ministério recebe uma empresa que quer trabalhar em determinada área e o governo decide atuar em

outras áreas e não há um compromisso conjunto, por não haver uma legislação nacional e nem um órgão central que regule o setor. Com a Rede Interorganizacional do Programa, foi possível identificar onde estão as deficiências desse país. No Brasil um programa que se utiliza da mesma estrutura do programa LPT é Programa “ÁGUA PARA TODOS”.

A implementação de futuros Programas no SEB deverá contar como “desenho organizacional”, com atribuições bem definidas e que estejam diretamente relacionadas as funções de cada ator na Rede Interorganizacional. O ator facilitador da comunicação dentro da Rede, deverá ter sua interlocução facilitada entre o poder concedente, os Agentes Executores e os possíveis usuários da Programa a ser implementado. A dificuldades operacionais deverão ser analisar em período anterior a implementação, tais dificuldades são percebidas pelos Agentes Executores e seus fornecedores.

As limitações da pesquisa referem-se ao campo metodológico, especificamente à amostra e coleta de dados: O presente estudo analisou apenas o Estado de São Paulo e o Programa é de âmbito nacional; e os agentes executores não foram entrevistados em sua totalidade. A perspectivas dos entrevistados pode trazer limitação intrínseca ao estudo, devido à subjetividade dos respondentes.

As sugestões de trabalhos futuros são: ampliar a discussão sobre a formação de redes interorganizacionais para promoção de programas que compõem políticas públicas, a exemplo no Programa “ÁGUA PARA TODOS”; comparar as dificuldades operacionais do Estado de São Paulo com as de outros Estados da federação; e identificar os “estoques de excluídos” do Programa “LUZ PARA TODOS”.

7 BIBLIOGRAFIA

ASSENS, C. **Le réseaud'entreprises: versunesynthèse des connaissances.** Management International, v. 7, n. 4, p. 49-59, 2003.

BAJAY, S. V., **Integração entre as atividades de formulação de políticas públicas, planejamento e regulação nos mercados de energia elétrica e gás canalizado,** 2004. Disponível em <http://www.fem.unicamp.br/~bajay/Cursos/PE162/Bajay/PEPR.pdf> . Acesso em: out. 2013.

BAJAY, S. V., **Relatório Técnico: Reestruturação do MME e criação de um órgão de apoio, Departamento Nacional de Política Energética, Secretaria de Energia, Ministério de Minas e Energia,** Brasília, dezembro de 2001.

BALESTRIN, Alsones ; VARGAS, Lília Maria . **A dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências.** RAC. Revista de Administração Contemporânea, RAC (Anpad) - Curitiba, v. 8, n. Ed. Espec., p. 203-228, 2004

BALESTRIN, A.; VERSCHOORE, J. **Redes de cooperação empresarial: estratégia de gestão na nova economia.** Porto Alegre: Bookman, 2008.

BITTENCOURT, E. B. **Avaliação do processo de implementação do Programa Luz para Todos no Estado do Ceará.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2010.

BRASIL, AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução 223, de 29 de abril de 2.003. Estabelece as condições gerais para elaboração dos Planos de Universalização de Energia Elétrica visando ao atendimento de novas unidades

consumidoras com carga instalada de até 50 kW, regulamentando o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, alterada pelas Leis nºs 10.762, de 11 de novembro de 2003, e 10.848, de 25 de março de 2004, e fixa as responsabilidades das concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/res2003223.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL, AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução 456, de 29 de novembro de 2000. Estabelece, de forma atualizada e consolidada, as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/bres2000456.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução Normativa nº 175, de 28 de novembro de 2005. Brasília: ANEEL, 2005. Estabelece condições para a revisão das metas rurais dos Planos de Universalização de Energia Elétrica, visando à prorrogação dos prazos de execução do Programa “LUZ PARA TODOS”, biênio 2009-2010, mediante o disposto nos Termos de Compromisso firmados entre as concessionárias e permissionárias de distribuição e o Ministério de Minas e Energia – MME. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/bren2005175.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL . Lei 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. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/lei19969427.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. Universalização do acesso e uso da energia elétrica no meio rural brasileiro: lições do Programa Luz para Todos. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2011. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/85/Relatorio1_LpT_baixa%20resolucao.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Secretaria de Energia Elétrica. Programa Luz para Todos. Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação da

satisfação e de impacto do Programa Luz para Todos: principais resultados. Brasília, DF: 2009a. Disponível em: <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/resultado_pesquisa_2009_nacional.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2013.

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/2003/D4873.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. Decreto 7.520, de 8 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", para o período de 2011 a 2014, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7520.htm> . Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. 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, dá nova redação às Leis no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, no 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 5.655, de 20 de maio de 1971, no 5.899, de 5 de julho de 1973, no 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm#art3%C2%A71>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Lei 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. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.762.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm> . Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Lei 9.074, de 7 de julho de 1.999. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9074cons.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Manual de Operacionalização do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Programa Luz para Todos), anexo à Portaria nº 85, de 20 de fevereiro de 2009b. Disponível em: <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/MANUAL%20DE%20OPERACIONALIZAÇÃO%20LpT%202011-2014.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2013.

CAMARGO, E. J. S. ; RIBEIRO, F. S. . **Incorporação de aspectos do Programa “LUZ PARA TODOS” Na Regulação.** In: CLAGTEE 2009 - EIGHTH LATIN-AMERICAN CONGRESS ON ELECTRICITY GENERATION AND TRANSMISSION, 2009, Ubatuba - SP. 8 TH LATIN-AMERICAN CONGRESS:, 2009.

CAMBIAGHI, B. P. ; PASSADOR, J. L. . **Configuração e composição de uma rede de cooperação para desenvolvimento em Economia Solidária.** In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, 2013, Belém/PA. Anais do VII ENAPEGS, 2013.

CÂNDIDO, G. A.; ABREU, A. F. de. **Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório** In: EnANPAD – ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM

ADMINISTRAÇÃO, XXIV, Florianópolis, 2004. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

CARVALHO, C. B. **Avaliação crítica do planejamento energético de longo prazo no Brasil, com ênfase no tratamento das incertezas e descentralização do processo.** Tese (Doutorado). Campinas, Faculdade de Engenharia Mecânica, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. **Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação.** In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (orgs.). Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: UNESP, 1999.

CAVALCANTI, B. S. Implementação de Programas Sociais de Massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, p. 73-89, Curitiba, n.93, jan./abr. 1998.

CUNHA, J. A. C.; PASSADOR, J. L. ; PASSADOR, C. S. Recomendações e apontamentos para categorizações em pesquisas sobre redes interorganizacionais. **Cad. EBAPE.BR.** vol.9, n.spe1, pp. 505-529. 2011.

Dados Abertos [homepage na Internet]. Brasília: Dados Gov - Séries Históricas Ministério do Planejamento. Disponível em: <<https://i3gov.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 de Agosto de 2013.

DUARTE, A. L. P. **Relações interorganizacionais na área pública: condições necessárias para a criação de uma rede para a regulação do mercado de saúde suplementar do Estado do Rio Grande do Sul.** Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2011.

DUARTE, A.L.P. ; HANSEN, P. B. **Redes Interorganizacionais no Setor Público: Análise da Produção Acadêmica no Brasil de 2000 a 2009.** In: XXXIV EnANPAD -

Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2010, Rio de Janeiro. Anais do XXXIV EnANPAD - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, v. 1. p. 1-15, 2010.

FAGGION G. A., BALESTRIN A., WEYH, C. **Geração de conhecimento e inteligência estratégica no universo das redes interorganizacionais**. Workshop brasileiro de inteligência competitiva e gestão do conhecimento. Anais. Congresso anual da SBGC, São Paulo, 2002.

FERREIRA, C. K. L. **Privatizing the electric power sector in Brazil**. Trabalho apresentado no seminário internacional "Privatization in Brazil: The case of Public Utilities", BNDES, Rio de Janeiro, 29-30 abril, 1999.

FLEURY, S. M.; OUVRENEY, M. A. **Gestão de Redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A.C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2011.

GOMES, J.P.P.; VIEIRA, M.M.F. O campo da energia elétrica no Brasil de 1880 a 2002. **Revista de Administração Pública**;43(2):295-321, mar.-abr. 2009.

GRANDORI, A.; SODA, G. **Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms**. **Organizations Studies**, v. 16, n. 2.p. 183-214, 1995.

GRANOVETTER, M. S. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v.91, n.3, p.481-510, nov. 1985.

GRANOVETTER, M. S. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v.78, n.6, p.1360-1380, maio, 1973.

INOJOSA, R. M. Redes de compromisso social. **Revista de Administração Pública**, v.33, n.5, p.115-141, set./out. 1999.

JANNUZZI, G.M. **Políticas Públicas para eficiência energética e energia renovável no novo contexto de mercado**: uma análise da experiência recente dos EUA e do Brasil. Autores Associados, Campinas – SP. 2000.

JARILLO, J. C. **On strategic networks**. In: Strategic Management Journal, v.9, p. 31-41, 1988.

KELMAN, J. **Desafios do regulador**. Rio de Janeiro: Synergia. 2009.

KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and policy networks: foundations of a network approach to governance. **Public Management**, v.2, n.2, p.135-158, 2000.

LAZZARINI, S.G. **Empresas em rede**. São Paulo: Cenagage Learning, 2008.

LEITE, A.D. **A energia do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2 ed. 2007.

LOIOLA, E.; MOURA, S. **Análise das Redes: Uma Contribuição aos Estudos Organizacionais**. In: FISCHER, T. (Org.) **Gestão Contemporânea**: cidades estratégicas e organizacionais locais. FGV, Rio de Janeiro 1996.

MANDELL, M. **“Network Management: strategic behavior in the public sector”** in GAGE, Robert and MANDELL, Myrna. Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks. New York: Praeger, 1990.

MARCON, C.; MOINET, N. **Estratégia-Rede: ensaio de estratégia**. Caxias do Sul. Educs, 2000.

MARQUES, D. S. P.; PAULILLO, L. F. O. Coordenação e coesão em grupos de comercialização de etanol da região Centro-Sul do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol.50, n.4, 2012.

MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. **Redes e capital social**: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ciência da Informação*, v.33, n.3, p.41-49, 2004.

MIGUELLETO, D. C. R. **Organizações em Rede**. Dissertações (Mestrado) Fundação Getúlio Vargas – Escola Brasileira de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2001.

MILES, R.E.; SNOW, C.C. **Organizations**: new concepts for new forms. *Califórnia Management Review*, 28 (3), 62-73, 1986.

Ministério de Minas e Energia. **O Novo Modelo do Setor Elétrico**. Disponível em http://ucel.eln.gov.br/gse_doc/cartilha.novo%20modelo.pdf. 2013.

NASCIMENTO, L. C. do; CKGNAZAROFF, I. B. **Rede de política pública: estudo de caso no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado de Minas Gerais/SUS-MG**. In: XXXI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Anais... Rio de Janeiro, set. 2007.

O'TOOLE, L. J. Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration. **Public Administration Review**, v. 57, n. 1, p. 45-53, 1997.

OLIVEIRA, A. L.; REZENDE, D. C. ; CARVALHO, C. C. Redes interorganizacionais horizontais vistas como sistemas adaptativos complexos coo evolutivos: o caso de uma rede de supermercados. **Revista Administração contemporânea** vol.15, n.1, pp. 67-83. 2011.

OLIVER, A. L.; EBERS, M. **Networking network studies**: an analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. *Organization Studies*, v.19, n. 4, p. 549-583, 1998.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

PASSADOR, C.S. ; FERREIRA, V. Da R. S. ; PASSADOR, J. L. **Produção Acadêmica sobre redes no Brasil**. In: XXIV Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Anais... Gramado, Out 2006.

PECI, A.; COSTA, F. L. **Redes para Implementação de Políticas Públicas: Obstáculos e Condições de Funcionamento**. In: XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Programa de Pós-Graduação em Administração, 2002, Salvador. ANAIS, 2002.

PECI, A. **Agência Reguladora ou Regulada?** Análise da Agência Nacional de Energia Elétrica a partir de abordagem de redes. . In: I Encontro dos Estudos Organizacionais:, 2000, Curitiba. Anais, 2000.

PECI, A. **O setor elétrico brasileiro: uma rede em construção?**. In: XXV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Administração, 2001, Campinas. Anais, 2001.

PEREIRA, B. A. D.; PEDROZO, E. A. Contribuições à consolidação da teoria estratégica interorganizacional: uma análise dos relacionamentos horizontais. **Revista administração contemporânea**, vol.9, n.4, pp. 141-161. 2005.

PINTO, M. S. L.; OLIVEIRA, R. R. Estratégias competitivas no setor elétrico brasileiro: uma análise dos interesses e expectativas dos atores da Chesf. **Revista de Administração Pública**, vol.8, 2004.

POWELL, W. W. **Neither market nor hierarchy**. Research in organizational behavior, v. 12, p. 295-336, 1990.

SILVA, R. S. **Relacionamentos interorganizacionais em rede de cooperação**: um estudo no setor farmacêutico varejista do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado) - USCS / Universidade Municipal de São Caetano do Sul. São Caetano do Sul, 2012.

VAN DE VEN, A. H. ; FERRY, D. L. **Measuring and assessing organizations**. Wiley series on organizational assessment and change. New York, Chichester, Brisbane Toronto: John Wiley & Sons, 1980.

VERSCHOORE, J. R. S. **Redes de cooperação: concepções teóricas e verificações empíricas**. In: Redes de cooperação: uma nova organização de pequenas e médias empresas no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: FEE, 2004.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. New York: Cambridge Press, 1994.

WEGNER, D.; PADULA, A. D. Quando a cooperação falha: um estudo de caso sobre o fracasso de uma rede interorganizacional .**RAM, Revista Administração Mackenzie**, v. 13, n. 1 • SÃO PAULO, SP. 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A : Protocolo para o estudo de caso

<p>Unidades de Análise: Rede Interorganizacional do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo.</p>
<p>Entrevistados: Atores responsáveis pelos componentes da Rede Interorganizacional do Programa “LUZ PARA TODOS”: Comissão Nacional de Universalização, Ministério de Minas e Energia (MME), Comitê Gestor Nacional-CGN, Comitê Gestor do Estado de São Paulo– CGE-SP, ANEEL, ELETROBRÁS e Agentes Executores.</p>
<p>Período: Entrevistas realizadas em novembro e dezembro de 2013.</p>
<p>Procedimentos da coleta de dados: antes das visitas, foram solicitados documentos tais como estudos prévios, atas de reuniões e outros documentos para entender o funcionamento da rede interorganizacional formada para implementação do Programa “LUZ PARA TODOS” no Estado de São Paulo, no período de 2004 a 2010.</p>
<p>Categorias que compreendem as questões do estudo de caso: a) Formação da rede interorganizacional; b) Atuação da rede interorganizacional e c) Fatores que interferiram na implementação do Programa, na ótica dos atores da rede que compõem a rede interorganizacional do Programa “LUZ PARA TODOS”.</p>
<p>Questões do estudo são:</p> <p>a) Formação da rede:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quais foram os fatores que resultaram no Programa “LUZ PARA TODOS”? 2. Quais foram os objetivos do Programa “LUZ PARA TODOS”? <p>b) Atuação da rede:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Quais foram suas atribuições no Programa “LUZ PARA TODOS”, no período de 2004 a 2011? 4. Avalie a atuação do Estado de São Paulo, na implementação do Programa. 5. Como avalia a qualidade, a quantidade e a utilidade das informações disponíveis durante a implementação do Programa “LUZ PARA TODOS”? 6. Às atribuições contidas no Manual de Operacionalização do Programa “LUZ PARA TODOS” foram atendidas?: Totalmente, Em sua maior parte, Razoavelmente atendidas, Pouco atendidas. Justifique. <p>c) Ótica dos atores da rede sobre os fatores que interferiram na implementação do Programa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Em sua opinião quais fatores facilitaram a atuação em rede na implementação do Programa? 8. Em sua opinião quais fatores dificultaram a atuação em rede na implementação do Programa?

Fonte: Elaborado pela autora e adaptado de BITTENCOURT (2010)

APÊNDICE B : Carta recebida da ANEEL

Comunicação de Ouvidoria n.º 98806/2013-SMA / ANEEL

Brasília, 9 de setembro de 2013.

À Senhora
Aline Bento Ambrósio Avelar
São Paulo - SP

Assunto: Solicitação de Ouvidoria nº 3012210801360

Senhora Aline,

Reportamo-nos à sua solicitação referente à universalização do fornecimento de energia elétrica em São Paulo.

Sobre o assunto, informamos que o sítio eletrônico do Ministério de Minas e Energia apresenta em detalhes o Programa Luz para Todos (luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/asp/). No sítio, em "Dados Estaduais", é possível consultar as formas de contato com os Comitês Gestores Estaduais do Programa.

Adicionalmente, informamos que a distribuidora AES Eletropaulo não participou do Programa Luz para Todos.

Estamos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Atenciosamente,


ALEX SANDRO FEIL

Superintendente de Mediação Administrativa, Ouvidoria Setorial e Participação Pública

bo1875/tc

SGAN - Quadra 603 / Módulos "I" e "J"
CEP 70830-030 - Brasília - DF - Brasil
Tel. 55 (61) 2192-8600
Ouvidoria 167
www.aneel.gov.br