



# Uma Análise da Implementação do Programa Minas PCH: O Caso da PCH Cachoeirão

## *Implementation of the Small Hydroelectric Plants Program in Minas Gerais: The Case of the Cachoeirão Plant*

Ana Claudia Pedrosa de Oliveira<sup>1</sup>, Simone Martins<sup>2</sup>, Suely de Fátima Ramos Silveira<sup>3</sup>

### RESUMO

A fase de implementação de programas governamentais tem sido considerada como uma das dimensões cruciais para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. Neste aspecto, o presente trabalho propõe investigar e apresentar os resultados da implementação do Programa Minas PCH, mais especificamente a PCH Cachoeirão, localizada entre os municípios de Alvarenga e Pocrane, leste de Minas Gerais, para verificar se o programa implementado alcançou os objetivos traçados em sua formulação. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica envolvendo o ciclo das políticas públicas e, em seguida, a implementação, fase do ciclo de políticas públicas em que o objetivo maior é instituir ações para colocar em prática a política formulada. A análise da implementação tem sido considerada estratégica para o aperfeiçoamento e a institucionalização das ações governamentais, uma vez que ela influencia consideravelmente os resultados obtidos. Para a análise da implementação são comumente utilizados dois modelos: o modelo *top down*, que tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção clara entre a formulação e a implementação de políticas. Já o modelo *bottom up* enfatiza o papel relevante que a participação dos atores envolvidos e o ambiente onde estão inseridos tem na definição de como as políticas serão postas em ação. A metodologia empregada foi eminentemente qualitativa, sendo os dados coletados por meio de entrevistas com os responsáveis pela gestão do programa e analisados com base na técnica de Análise de Conteúdo. Os resultados indicam que o grande número de agentes financiadores atrasou a aprovação do financiamento e prejudicou a disponibilidade dos recursos no momento certo. Ademais, a gestão da PCH Cachoeirão por duas empresas sócias fez com que surgissem pequenos conflitos. Entretanto, de forma geral, a análise dos dados deixa claro que o processo de implementação atendeu à política formulada.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Implementação, Programa Minas PCH.

### ABSTRACT

*The implementation of government programs is often held responsible for the failure of governments to achieve objectives established in the design of public policies. This paper investigates, in the context of the program for implantation of small hydroelectric plants carried out by the Brazilian state of Minas Gerais, whether the goals formulated for the Cachoeirão plant, located between the cities of Alvarenga and Pocrane in the eastern part of the state, were achieved and what were the principal factors affecting the implementation process. In implementation analysis, two commonly used models are the top down approach, which has its roots in stage model of policy analysis and envisages a clear distinction between the formulation and implementation stages of public policy, and the bottom-up approach, which emphasizes the important role of stakeholder participation of stakeholders and of the context in which policies are implemented. A qualitative methodology was utilized, with the data collected through interviews with program managers and analyzed using content analysis techniques. Results revealed the involvement of a large number of financing agents and consequent delays in funding approval, affecting the availability of resources at the right time. Moreover, arrangements instituted for plant management, which involved two separate companies, were responsible for generating small conflicts. However, in general, the analysis of the data makes clear that the formulated policy was successfully implemented and that both top-down and bottom-up elements were important in the implementation process.*

**Keywords:** Public Policy, Implementation, Minas PCH Program.

<sup>1</sup> FGV / EAESP. E-mail: ac\_pedrosa@hotmail.com

<sup>2</sup> UFMG. E-mail: simonemartins\_2005@yahoo.com.br

<sup>3</sup> UFV. E-mail: sramos@ufv.br

## INTRODUÇÃO

O poder público é tido como o principal agente responsável pelo desenvolvimento nacional, pelo combate à desigualdade econômica e social e por propiciar os direitos sociais aos cidadãos. O Governo atente às demandas sociais por meio das políticas públicas, um conjunto de procedimentos e ações fruto da demanda identificada, destinados à sociedade.

Com o desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) nos países desenvolvidos, e os esforços dos países periféricos para se desenvolver, houve a partir dos anos 1960 um crescente interesse pelo estudo das políticas públicas em busca da relação entre as políticas aplicadas e o desenvolvimento local.

No Brasil, a década de 1980 deu início a uma nova relação entre a sociedade e o Estado, resultando em uma maior participação social e um maior número de atores políticos no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Neste contexto, a Constituição de 1988 impulsionou e formalizou um processo de descentralização, uma vez que ela distribuiu melhor as competências entre os poderes central, regionais e locais. Essa descentralização legitimou os governos locais como formuladores e executores de políticas públicas, estimulou a maior participação da sociedade civil, além de criar condições institucionais e políticas para uma atuação governamental mais democrática e transparente.

O Brasil desempenha um importante papel no cenário mundial pela sua grande diversidade de recursos naturais, ampla biodiversidade, além de se destacar por sua produção agropecuária e industrial. Devido à sua grande extensão territorial, suas regiões e seus estados se caracterizam pela grande disparidade no que tange aos aspectos econômicos, sociais, culturais e naturais.

O Estado de Minas Gerais destaca-se pela sua importância na economia nacional, pelos seus recursos naturais e pela sua grande disponibilidade hídrica. Visando a um melhor aproveitamento de seu potencial hídrico, o Governo de Minas, por meio da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), criou em 2004 o Pro-

grama Minas PCH. Trata-se de um programa voltado para o aproveitamento de quedas d'água, abundantes no Estado, via construção de pequenas centrais hidrelétricas (PCH).

A inserção de pequenas centrais hidrelétricas no Brasil se deu no final do século XIX. Nesta época ainda existia a predominância da energia térmica, porém na virada do século, os principais estados do país, por meio de altos investimentos, reverteram esta posição colocando a energia hidrelétrica como predominante (Thiago et al, 2006). Nas décadas de 1920/1930, houve uma rápida expansão na construção desses empreendimentos; entretanto, a partir de 1940, as PCHs começaram a perder espaço para o investimento em grandes obras de geração de energia, tornando-as obsoletas e pouco atrativas.

Para Souza (2005), com base na desverticalização das empresas de energia no final da década de 1990 e da crise energética brasileira de 2001, houve por parte do Governo uma retomada aos incentivos às centrais de pequeno porte. A partir daí, o Governo buscou estimular a implementação de PCHs por meio da criação de polícias e programas de incentivo. Entre eles, o Programa Minas PCH.

O Programa Minas PCH tem, em sua concepção, dois objetivos distintos, porém complementares: geração de energia renovável por meio de aproveitamentos de quedas d'água e desenvolvimento da economia local. Atualmente, existem vinte e duas PCHs cadastradas no Programa, sendo que somente a PCH Cachoeirão, localizada entre os municípios de Pocrane e Alvarenga, já foi concluída. É nesse âmbito que se dá a importância da análise da implementação do Programa, visto que se essa fase do ciclo de políticas for bem desenvolvida, consequentemente seus resultados finais serão compatíveis com os objetivos do Programa.

Diante do exposto, e levando em conta a importância do Estado em desenvolver programas efetivos para minimizar desigualdades econômicas e sociais, e considerando as pequenas centrais hidrelétricas uma relevante alternativa para o desenvolvimento do Estado, o presente trabalho tem o objetivo de analisar a implementação do Programa Minas PCH, mais especifica-

mente a PCH Cachoeirão. Pretende-se, por intermédio da análise, verificar se a PCH Cachoeirão alcançou os objetivos traçados em sua formulação, além de ser um norteador para as obras que ainda serão iniciadas, por meio da verificação de possíveis falhas, para que sejam feitas correções antes do início das próximas obras.

A estrutura deste estudo foi organizada em cinco seções para melhor entendimento. Além da introdução, tem-se na segunda seção o referencial teórico. Na terceira seção os procedimentos metodológicos são delineados. Na quarta são discutidos e analisados os resultados do trabalho e, na quinta e última seção, as contribuições são discutidas.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### O Programa Minas PCH

O Programa Minas PCH, instituído em 2004, por meio do Decreto Estadual nº 43.914, é uma parceria da Cemig com investidores privados, do Governo Estadual e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), com o objetivo de viabilizar a construção de pequenas centrais hidrelétricas no Estado. Além disso, o programa visa ao desenvolvimento de projetos de energia de fontes limpas, à atração de novos investimentos com repercussão no desenvolvimento regional, à geração de novos empregos e à maior competitividade do Estado.

Conforme papel definido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), as PCHs construídas por meio do Programa serão voltadas para gerar energia para as indústrias, não se destinando, portanto, ao abastecimento elétrico de pequenas comunidades. A justificativa é de que as indústrias precisam de energia firme, sem falhas e interrupções, podendo a produção das PCHs entrar, ou não, nos momentos de pico de demanda.

No que se refere à implementação do Programa, realiza-se por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPE), tendo como acionistas empresas autorizadas pela Aneel e a Cemig, que, de acordo com a regulação da Aneel, poderá participar com um máximo de 49% do capital das PCHs.

Outro objetivo do Programa é o fortalecimento da cadeia mineira de fornecedores de serviços e equipamentos ligados à construção de usinas. Ao fortalecê-lo, o Governo espera contribuir para a especialização das empresas, que poderão disputar obras no país em condições competitivas e gerar empregos. Ademais, visando incentivar a compra de equipamentos produzidos por empresas instaladas em Minas Gerais, houve, por parte do Governo, a diminuição da carga tributária, em especial o ICMS.

O Programa Minas PCH atende, ainda, a necessidade de ampliar o parque gerador de energia elétrica instalado em Minas e no país, por meio de fontes alternativas. As PCHs são consideradas importantes fontes de energia renovável e estão enquadradas no Protocolo de Kyoto - acertado na ONU para eliminação de riscos de poluição na camada de ozônio - com a possibilidade de os investidores conseguirem recursos mediante mecanismos de financiamento.

O PCH Cachoeirão é o primeiro empreendimento viabilizado por intermédio do Programa Minas PCH e está localizado no rio Manhuaçu, leste do Estado de Minas Gerais, na divisa dos municípios de Alvarenga e Pocrane. Antes de ser inserido no Programa Minas PCH, já havia um estudo do aproveitamento hidrelétrico de Cachoeirão. Em 1996 o estudo foi finalizado e no ano seguinte foi aprovado. Em 2006, já inserido no Programa Minas PCH, a Cemig firmou parceria com a empresa Luz e Força Santa Maria S/A para que as obras fossem iniciadas.

### Políticas Públicas

Há na literatura diversas abordagens para a conceituação de políticas públicas. “Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política” (Souza, 2003, p.5). Para Farah (2004), política pública pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses. Dye (1984) define política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Já Rua (1997) define política pública como o campo do conhecimento que busca, ao

mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

Assim, políticas públicas podem ser vistas como um conjunto de ações do Governo para suprir as demandas identificadas, minimizando os efeitos negativos do desenvolvimento do país. Deve-se ressaltar, por outro lado, que essas ações do Estado muitas vezes são orientadas por interesses particulares dos governantes ou partidários, deixando em segundo plano as reais necessidades da sociedade.

De acordo com Theodolou e Cahn (1995), o processo de formulação de políticas públicas é definido como a criação de cursos de ações relevantes para lidar com os problemas. Entretanto, os autores salientam que essas ações nem sempre resultam na implementação das políticas, pois a identificação de um problema não significa necessariamente que o governo irá agir de forma eficaz para resolvê-lo.

Ainda, na perspectiva de Theodolou e Cahn, a formulação de políticas públicas se divide em duas etapas, sendo que inicialmente há uma decisão geral, que deve ser tomada em relação à adoção ou não de ações para a solução do problema em pauta. Caso se decida pela realização de ações para solucionar o problema, a segunda etapa é o desenho propriamente da política pública, “colocar a política no papel”, identificando seus objetivos e resultados esperados.

Para que uma formulação seja bem sucedida, é essencial que se faça uma análise das instituições políticas, de suas inter-relações, e de seu conteúdo como um todo, para que assim, possa dar início ao processo de formulação e implementação de uma política pública eficaz. Essa análise prévia é denominada de análise de políticas públicas (*public policy analysis*). O termo *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (Frey, 2000), sendo assim, os resultados da política pública.

Mesmo entrelaçadas e se influenciando mutuamente, *policy* não se confunde com *politics*, pois esta última compreende o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa

de valores (Rua, 1997). Em outras palavras, *politics* é o processo político em si, que frequentemente tem caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (Frey, 2000).

Esse caráter conflituoso ou até mesmo de consenso dentro das diversas áreas de política denomina-se “*policy arena*”. Fuks (2000) chama a atenção para a importância das arenas públicas no processo de formação da agenda, visto que, para o autor, a condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção é o seu reconhecimento como assunto público. Ademais, a dimensão, formato e legitimidade relativa às arenas políticas são fatores fundamentais para o quanto cada arena pode influenciar ou não a entrada de um assunto na agenda (Fuks, 2000; Cobb e Elder, 1995).

Segundo Frey (2000), um elemento fundamental da abordagem da *policy analysis* é o ciclo político (*policy cycle*), visto que as políticas públicas se realizam por meio de ciclos, e que, portanto, são construídas em etapas. Cada etapa tem suas peculiaridades e características, que condicionam e retroalimentam os demais.

## Ciclo da Política (Police Cycle)

Uma vez que as políticas passam por um processo político-administrativo em que são atribuídas funções específicas a diferentes fases e que possíveis modificações podem ser feitas durante os processos de formulação e implementação das políticas públicas, o processo político tem um caráter dinâmico e temporal. De acordo com Souza (2003), esta tipologia constitui um processo dinâmico e de aprendizado, tornando-se um modelo bastante interessante para a análise da vida de uma política.

Para Frey (2000, p. 226), “as várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase”.

Na literatura há uma grande variedade de maneiras de dividir o ciclo político. Para Frey (2000), todos os modelos atuais do *police cycle*

possuem as fases de formulação, implementação, controle e impacto. A diferença entre eles se dá apenas gradualmente. Neste estudo serão consideradas a formulação, decisão, implementação e avaliação das políticas, sendo que na formulação é imprescindível conhecer e analisar a realidade sobre a qual se pretende incidir; na decisão, aspectos como orçamento, prazos, atores envolvidos, público alvo e resultados esperados devem ser levados em conta para a validação ou não da política. Na implementação, quesitos como a gestão da política, parcerias, entraves e obstáculos devem ser analisados, pois é nessa etapa são conhecidos os limites e acertos. Observa-se aqui a influência de externalidades que podem não ter sido levadas em conta na formulação. Na fase de avaliação da política é feita a comparação entre o proposto e o realizado, analisando os impactos e a efetividade da política. Esta etapa é fundamental para a continuidade (ou não) e melhoria da qualidade da política pública.

## Implementação de Políticas Públicas

O estudo da implementação ganhou força no início dos anos 1970, quando os EUA começaram a dar importância para essa fase do ciclo de políticas públicas, e mais tarde, no final dessa mesma década, quando países europeus também começaram a estudar essa fase. Até então, existia um “elo perdido” (Hargrove, 1975) entre a preocupação com a formulação de políticas e a avaliação dos resultados.

De acordo com Hill (2006), à medida que se desenvolviam as pesquisas empíricas, na primeira metade do século XX, talvez, existisse uma relativa negligência com relação ao estudo dos processos pelos quais as políticas são traduzidas em ações. Essa negligência, segundo Silva e Mello (2000), está ancorada em uma visão inadequada do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Para Frey (2000), implementação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o objetivo maior é instituir ações para colocar em prática a política pública formulada. Para Ckagnazaffet al (2005), esta definição é consistente ao considerar que agentes de mercado, atores es-

tatais e instituições não governamentais interagem fortemente sob princípios organizadores da implementação, tais como negociação, barganha e trocas.

Ainda, segundo os autores, partindo da premissa que a implementação tem caráter eminentemente político, ela exige uma estratégia de manutenção de canais abertos tanto com a sociedade quanto com o sistema representativo. Ademais, eles acreditam que o sucesso da implementação está relacionado com a disposição de o Estado mobilizar recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos, que são essenciais para a execução da política.

Nesse sentido, Frey (2000, p. 228) afirma que o interesse em realizar análise da implementação se “refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, o resultado e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase de sua formulação”. Assim, o estudo dessa etapa do ciclo político tem sido considerado estratégico para o aperfeiçoamento e a institucionalização das ações governamentais, uma vez que ela influencia consideravelmente os resultados obtidos.

São comumente utilizados dois modelos de estudo da implementação: o modelo *top down* e o *botton up*. A perspectiva *top down*, de acordo com Hill (2006), tem suas raízes no modelo de estágios e aconselha uma distinção clara entre a formulação e a implementação de políticas. Nesse foco, a implementação pode ser entendida como as ações dos atores envolvidos direcionadas para a realização dos objetivos estabelecidos em sua formulação:

O modelo ou enfoque *top down* aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas (bem implementadas) e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que “ações de atores públicos ou privados são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores” (Dagnino et al., 2002).

Uma visão crítica ao modelo *top down* é que não são levadas em consideração as questões relacionadas com as influências ambientais às quais os implementadores estão expostos. Segundo Silva e Melo (2000), nesta perspectiva a

política pública não é percebida como um processo e sim como “um jogo de uma só rodada”, em que ações governamentais são realizadas de cima para baixo.

Nessa perspectiva, Koslinski (2000) afirma que a ação política é estruturada por normas e procedimentos operacionais que compõem as instruções e estruturam o comportamento político, pressupondo a existência de um sistema-guia para alcançar os objetivos. Dessa forma, Sabatier (1986) entende que o comportamento dos agentes implementadores da política pode ser mantido dentro dos limites aceitáveis ao longo do tempo, se na estrutura legal que permeia a política forem consideradas as seguintes condições:

1. Objetivos claros e consistentes (estes fatores fornecem um critério de avaliação, um importante recurso legal para os agentes implementadores);
2. Teoria causal adequada (onde as intervenções políticas devem incorporar uma teoria implícita sobre como efetuar mudanças sociais);
3. Processo de implementação legalmente estruturado para realçar complacência por oficiais implementadores e grupos alvo;
4. Implementadores comprometidos, habilitados;
5. Suporte de grupos de interesse;
6. Condições sócio-econômicas que não minem substancialmente o suporte político ou a teoria causal (SABATIER, 1986. p 131-132).

Ademais, na perspectiva de Hill (2006), o modelo *top down* parte da premissa de que a administração pública é perfeita, com disponibilidade de recursos e que os fatores externos não influenciam a política, aproximando-se, assim, do modelo racional. Rúa (1997) corrobora com as ideias de Hill ao apresentar as condições para que o processo de implementação tenha sucesso e ao advertir que, neste tipo de abordagem, a responsabilidade por uma política cabe, claramente, aos agentes situados no topo do processo político, e são quatro as variáveis mais importantes: 1) A natureza da política: não pode admitir ambiguidades; 2) A estrutura de implementação: os elos da cadeia devem ser

mínimos; 3) A prevenção de interferências externas; e 4) O controle sobre os atores envolvidos na implementação.

Às vezes, entretanto, existem constrangimentos escondidos no próprio processo de planejamento que são apenas descobertos durante o processo de implementação. Nessa visão, os implementadores precisam saber exatamente qual seu papel para que a política seja implantada de forma adequada. A crítica é de que, por ser fundamentado na ação racional, prescrevendo planos de controles detalhados, tem-se informação imperfeita do processo, sendo, assim, impossível ter total controle sobre este processo (Majone e Wildavsky, 1995).

Para Faria (2005), o modelo *top down* foi progressivamente revertido, possibilitando a abertura para novas abordagens e metodologias, como a *bottom up*, em conformidade com a reforma do setor público. De acordo com Souza (2003), a importância da abordagem *bottom up* cresceu com base nos estudos realizados por Michael Lipsky (1980), que chamou a atenção para o fato de que os modelos de análise em políticas públicas eram excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política.

Para Hill, a perspectiva *bottom up* se concentra sobre os atores e suas interações entre si e com os órgãos do poder público. Busca-se identificar, com este modelo, quem influencia o quê, como e por que (Hill, 2006, p. 73-74), não necessariamente tratando-se de implementação e seus problemas, mas sobretudo de recriar as políticas baseadas na análise das interações dos atores. Dessa forma, o modelo *bottom up* enfatiza o papel relevante, que a participação dos atores envolvidos e o ambiente onde estão inseridos têm na definição de como as políticas serão postas em ação.

O autor aponta duas questões cruciais quando se observa o processo de implementação: “o fato de que os processos de política variam muito quando há uma tentativa de prescrever um arcabouço de regras e a importância das variações na estrutura administrativa dentro da qual ocorre o processo” (Hill, 2006. p.77). Sendo assim, para o autor, a análise da implementação dificilmente pode ser feita com base em uma perspectiva isolada.

Majone e Wildavsky (1995) criticam a vertente *bottom up* por acreditarem que nela o foco central não é implementar, conforme o formulado, mas sim verificar se esse processo resulta em consenso de objetivos entre os implementadores, em autonomia individual e em comprometimento desses em relação à política. É mais importante o comprometimento dos implementadores e o consenso entre eles sobre a política do que o cumprimento estrito do planejado na fase anterior, focando mais os atores implementadores do que o beneficiário da política pública.

Visando rebater as críticas, Ckagnazaroff *et. al* (2005) salientam que o modelo *bottom up* procura garantir um grau de liberdade maior para o implementador, que lhe permita lidar com as incertezas em relação ao ambiente por meio da flexibilidade e do aprendizado, resultando na escolha de alternativa mais conveniente para o alcance dos objetivos da política.

## METODOLOGIA

Com o intuito de conhecer os resultados da implementação da PCH de Cachoeirão, utilizou-se como método de pesquisa o estudo de caso para gerar conhecimento acerca de um tema. De acordo com Yin (2003), este método de pesquisa permite analisar e conhecer um fenômeno com maior profundidade. Ainda, segundo o autor, apesar de o estudo de caso não permitir generalização dos seus resultados, é uma estratégia válida, pois consiste numa lógica de planejamento adequada ao problema de pesquisa e às suas circunstâncias, possibilitando incorporar abordagens específicas no exercício de coleta e análise dos dados.

A escolha pela unidade de análise levou em consideração um aspecto importante: ser a primeira obra concluída do Programa Minas PCH. Dessa forma, os dados obtidos neste estudo possibilitarão um olhar mais aprofundado para a realidade do Programa, aos agentes envolvidos, para identificar os pontos de divergência em relação à sua formulação, além de ser um norteador para a implementação dos próximos projetos do Programa Minas PCH. Outro aspecto crucial para a escolha da unidade de análise é o fato de que os agentes envolvidos

com o Projeto detinham as informações necessárias para o estudo.

Quanto à classificação, este estudo assume aspectos exploratórios e descritivos. Exploratório, pois foi realizado em uma área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Segundo o diretor comercial da PCH Cachoeirão, ainda não foi realizado nenhum estudo específico sobre o projeto. Para Theodorson e Theodorson (1970), a pesquisa exploratória tem por finalidade se familiarizar com o fenômeno que está sendo estudado, de modo que ele possa ser concebido com maior compreensão e precisão. Descritivo, por expor características de determinada população ou fenômeno, e por visar descobrir a existência de associações entre variáveis (Gil, 2002), como, por exemplo, as variáveis que interferem no processo de implementação da PCH Cachoeirão.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram divididas em primárias e secundárias, cujos dados foram coletados no período de julho a setembro de 2009. Para a obtenção dos dados primários, foram realizadas entrevistas semi estruturadas com a equipe administrativa, com a finalidade de conhecer mais profundamente o tema, obter dos entrevistados informações e opiniões com maior riqueza de detalhes, além de dados gerenciais fundamentais para o desenvolvimento deste estudo. Os dados secundários, por sua vez, foram obtidos por meio de pesquisa documental, em que foram analisados documentos referentes à formulação da política e à normatização para viabilizar as relações entre os parceiros responsáveis pelo processo de implementação e, ainda, relatórios de atividades.

Ao todo, foram entrevistados três agentes envolvidos na implementação da PCH Cachoeirão, sendo o coordenador do Programa Minas PCH, o diretor financeiro e o diretor comercial. O número de entrevistados é restrito, mas suficiente para o estudo exploratório, visto que contempla os responsáveis pelas três áreas estratégicas do projeto: financeira, comercial e a coordenação.

Os dados obtidos nas entrevistas foram tratados por meio da Análise de Conteúdo, técnica que visa a identificar o que está sendo dito

sobre determinado tema (Vergara, 2005). Esta técnica, segundo Bardin (1977), é utilizada para analisar material qualitativo, buscando uma melhor compreensão, além de extrair os aspectos mais relevantes para o trabalho. A autora define a Análise de Conteúdo como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 1977, p. 42).

Utilizando-se da Análise de Conteúdo, as categorias eixos foram definidas baseando-se nos modelos de estudo da implementação: o modelo *top down* e o *bottom up*. Optou-se por trabalhar com a grade fechada, sendo definidas as categorias: Concepção do Programa; Processo de Implementação; Relações entre os implementadores; Condições ambientais. As informações contidas nos documentos e relatórios e as obtidas por meio de entrevistas foram categorizadas e confrontadas com a teoria que lhes deram suporte e, desta forma, buscou-se apresentar os resultados.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise foi baseada nos modelos clássicos *top down* e *bottom up*: no primeiro tem-se uma visão objetiva e concreta da política, centra-se na questão de mecanismos de controle sobre os agentes implementadores, para que os objetivos da política sejam colocados em prática; no segundo modelo, o processo de criação de política é tido como um continuum, no qual há modificações em todo o processo de traduzir as intenções em ações. Foi utilizada uma abordagem integrada por considerar que ambas contribuem para a compreensão do processo de implementação. Tem-se como pressuposto que o processo de implementação transforma e adapta as polí-

ticas originais, dando importância mínima a objetivos e aos planos - o que importa são os processos, na medida em que os resultados não são previsíveis e dependem do processo de implementação (Lotta, 2008, p. 3). Para a análise, consideraram-se como variáveis a Concepção do Programa; o Processo de Implementação; Relações entre os implementadores; Condições Ambientais, que representam as categorias eixo definidas com base na literatura utilizada, ora apresentadas nas subdivisões deste capítulo.

### Concepção do Programa

O Programa Minas PCH é mais um dos tantos incentivos do Governo à retomada das pequenas centrais hidrelétricas no cenário brasileiro<sup>1</sup>. Retomada, pois, com as privatizações do setor de energia, da crise energética de 2001 e dos recentes incentivos ao investimento em energia de fontes renováveis no mundo inteiro, o governo se viu na necessidade de incentivar empreendimentos nesse âmbito.

Segundo relatado pelo coordenador do Programa e pelo diretor financeiro, o Programa Minas PCH, criado pela Cemig em parceria com o Governo de Minas Gerais, visa estimular o investimento em pequenas centrais hidrelétricas em Minas Gerais, implantar usinas com rentabilidade, entrar no mercado de energia de fonte alternativa e energia renovável e incentivar a indústria mineira na produção de equipamentos e materiais diretamente ligados à construção de usinas hidrelétricas. Em relação ao incentivo, o Governo de Minas Gerais isenta o ICMS para usinas que comprem equipamentos fabricados no estado. O objetivo da isenção é levar para Minas Gerais indústrias de turbinas e geradores, de modo a torná-las mais competitivas no fornecimento de equipamentos para o Programa e para as usinas hidrelétricas dos outros estados.

O consumidor alvo do programa é enquadrado como "incentivado", que tem uma demanda mensal entre 500 e 3000 KW, e, em sua maioria, são empresas ou pequenos

<sup>1</sup> A inserção de PCHs no Brasil se deu no final do século XX e foi o centro dos investimentos em energia até a virada do século. A partir de 1940 as PCHs começaram a perder espaço para grandes usinas e, atualmente, as PCHs voltaram ao cenário nacional pelo seu pequeno impacto socioambiental.

empreendimentos industriais. O consumidor incentivado é livre para comprar energia gerada em fonte alternativa, tais como PCHs, usinas eólicas, termoelétricas com queima de matéria orgânica, entre outras. A vantagem desse tipo de energia é o menor impacto ambiental e social, se comparadas com as fontes tradicionais. Ademais, o consumidor incentivado que compra energia de fontes alternativas tem uma diminuição de 50% na tarifa de distribuição e transmissão de energia.

O financiamento do empreendimento e das demais obras do Programa são feitos por meio do aporte inicial das empresas sócias (Cemig e empresa privada) e por meio de financiamento junto ao BNDES, devendo haver sempre agentes repassadores dos recursos.

## Processo de Implementação

A PCH Cachoeirão, como qualquer outra pequena central hidrelétrica, tem como norteadores principais a exploração de energia, cujo modelo, de acordo com regulamentação da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), requer área inundada inferior a 3 quilômetros quadrados, evitando danos ambientais e sociais para a comunidade local.

Para o diretor financeiro, diferente do Programa Minas PCH, que tem objetivos mais amplos, que serão atingidos quando grande parte das usinas do Programa já estiver em operação, os objetivos da PCH Cachoeirão são mais pontuais e permaneceram os mesmos durante todo o processo de implementação. São eles: 1) satisfação da comunidade local, 2) entrada em operação dentro do prazo e 3) a rentabilidade do negócio. Em relação ao primeiro, quando a Cemig e a Santa Maria energética concretizaram a SPE, foi assinado um Termo de Compromisso com as Prefeituras de Pocrane e Alvarenga. Nesse documento, as empresas garantiram investimentos em saúde, educação e segurança local. Como pode ser verificado no trecho abaixo:

Nós proporcionamos melhorias por meio de convênio com hospital, fizemos convênio com escola, implantamos laboratório de informática em duas escolas, fizemos convênio com

a Polícia Militar, construímos quartel, disponibilizamos viatura, criamos um posto de saúde [...] fora o que tem no dia a dia da obra, os pedidos que chegam. (Diretor Comercial).

Vale ressaltar que a pactuação do Termo de Compromissos entre a SPE e as Prefeituras foi iniciativa das empresas parceiras no empreendimento, uma vez que não consta nos documentos que deram origem à política. A existência desse compromisso entre as empresas e as Prefeituras, em que a comunidade local é o grande beneficiário, é um indicativo da boa relação que as empresas têm entre elas e, principalmente, com a comunidade local diretamente afetada com a obra.

Além das ações executadas, regulamentadas por meio do Termo de Compromisso, a implementação da PCH nos municípios de Pocrane e Alvarenga acelerou o desenvolvimento local, tanto na contratação de mão de obra, quanto no repasse de ICMS após a finalização das obras. Em relação à contratação de mão de obra, durante a implementação do empreendimento, foram gerados 1,5 mil empregos diretos no pico da obra, priorizando a contratação de mão de obra local.

No que se refere ao repasse de ICMS do Governo Estadual para o município, de acordo com a Constituição Federal, de todo o ICMS arrecadado no Estado, 25% destinam-se aos municípios. Desse montante, pelo menos 75% devem ser distribuídos de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF), que retrata o movimento econômico do município, e até 25% conforme determinar a lei estadual. O cálculo da parcela de cada município é uma média aritmética que leva em conta o desempenho do município e o peso de cada critério.

Após a conclusão da obra, houve um aumento significativo de movimentação econômica nos municípios de Pocrane e Alvarenga, resultando em um repasse maior de ICMS.

Em relação ao segundo objetivo do Projeto, a entrada em operação no prazo determinado, houve um atraso de aproximadamente dois meses para a PCH Cachoeirão iniciasse suas atividades. Esses atrasos, para todos os entrevistados, são relativamente normais em cons-

truções de usinas. Como pode ser verificado no trecho a seguir:

Atrasou dois meses, ou um pouquinho menos. Mas na construção de usina, é quase que normal um atraso de um mês e meio. É aceitável [...]. Nós tivemos atraso na primeira turbina de cinquenta e três dias, na segunda de cinquenta e três, e na terceira, se não me engano, trinta e oito dias. A primeira entrou em operação no dia 30/12, a segunda no dia 12/02, e a terceira no dia 28/02/2009. (Diretor Comercial).

O terceiro objetivo, a rentabilidade do negócio, foi unanimidade para os três entrevistados, uma vez que a PCH Cachoeirão é considerada um empreendimento de sucesso, pois ela foi implementada com recursos abaixo do orçado. “Nós gastamos menos do que nós imaginávamos. Nós melhoramos a rentabilidade do investimento, e isso é muito bom para as empresas. Por ser o primeiro empreendimento do Programa Minas PCH, ele já vai com essa propaganda” (Diretor Comercial).

De acordo com Rua (1997), no processo de implementação deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação. No presente caso, verificou-se que os objetivos da PCH Cachoeirão são os mesmos desde o início da implementação e que há consenso entre os entrevistados em relação a esses objetivos. Tal fato corrobora com as palavras de Pressman e Wildavsky (1973), que afirmam que para a implementação ser efetiva, é necessário que os objetivos sejam claramente definidos e entendidos por todos.

Quanto à venda de energia, a PCH conta com uma superintendência que cuida de todos os aspectos ligados aos contratos de venda. Ao todo, sete empresas compram energia de Cachoeirão, sendo seis localizadas em Minas Gerais e uma no Rio de Janeiro. Todos os contratos foram firmados em outubro de 2007 e neles foram estabelecidos o preço, a quantidade de energia vendida e a vigência do contrato.

Em todos os contratos estava estabelecido que a PCH Cachoeirão iniciaria a venda de energia a partir de novembro de 2008. Entre-

tanto, por conta dos atrasos da obra, não foi possível gerar energia dentro do prazo determinado. A solução encontrada pelos gestores foi comprar energia no mercado e entregar na data estabelecida aos seus clientes, sem repassar os custos extras. A PCH comprou energia por aproximadamente dois meses, de 1/11/2008 até 31/12/2008, quando a usina começou a gerar energia com sua primeira turbina em operação.

A implementação da PCH Cachoeirão foi custeada pelos sócios (31,4%) e por financiamento junto ao BNDES (68,6%), tendo como agentes repassadores o Banco do Brasil S/A e o Unibanco S/A. Os recursos que as empresas sócias aportaram foram utilizados nos primeiros seis meses das obras. Isso porque, segundo o diretor financeiro, o contrato de financiamento estabelecia a obrigatoriedade de desembolso integral dos recursos aportados pelos acionistas, para que então fossem liberados os recursos dos Agentes Financeiros.

Entretanto, o que o diretor comercial relatou foi completamente diferente. Para ele, esse fato fez com que os sócios corressem um “grande risco desnecessário”. Ele afirmou que os sócios iniciaram as obras sem a aprovação do financiamento e, por isso, tiveram que utilizar recursos próprios. Ele ainda acrescentou que “a aprovação do financiamento coincidiu com o fim dos recursos” e caso o financiamento demorasse mais um tempo para ser aprovado, os sócios teriam que aportar mais recursos, ou as obras seriam interrompidas até que a aprovação saísse.

Para o diretor financeiro, a aprovação tardia do financiamento se deu pela demora nas discussões para consolidação do contrato de financiamento, uma vez que o mesmo envolvia muitas partes, a saber: empresa Luz e Força Santa Maria, Cemig, BNDES, Banco do Brasil, Unibanco e BDMG. Este último havia sido aprovado como parceiro do Banco do Brasil no empreendimento, porém, no decorrer do processo o BDMG saiu do projeto já com as obras iniciadas, provocando a necessidade de novas rodadas de discussões, uma vez que o contrato previa a existência de um parceiro para o Banco do Brasil repassar os recursos.

Assumir o risco de entrar em um empreendimento sem a aprovação do financiamento é uma realidade presente na iniciativa privada.

Governos, quaisquer que seja o nível da administração direta, são impedidos pelas Leis Orçamentárias de assumir riscos desse porte.

Em relação aos recursos financeiros, Rua (1997) afirma que não só a disponibilidade de recursos é fundamental para o bom andamento do processo de implementação, mas também, em cada estágio da implementação, a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível.

Percebe-se que houve restrições na disponibilidade de recursos na implementação da PCH por conta dos atrasos ocorridos na aprovação do financiamento. As causas do atraso da aprovação não é consenso entre os agentes. Na percepção do diretor comercial, este fato de deve às falhas na gestão, o que acarretou riscos para as empresas sócias. Por outro lado, o diretor financeiro afirma que o atraso na aprovação do financiamento, e conseqüentemente na disponibilidade de recursos no tempo necessário, de deveu ao grande número de agentes financiadores.

Essa experiência negativa serviu como aprendizado para as próximas obras do Programa, uma vez que foi relatado que, baseado nesse fato, a Cemig só pactua novas SPEs e inicia o processo de implementação caso o financiamento já esteja aprovado, diminuindo consideravelmente o risco, como pode ser verificado nas palavras do diretor comercial:

A Cemig não entra mais no empreendimento sem ter o financiamento viabilizado. Agora, para a Cemig aportar, mesmo que for só os 30%, ela tem que ter o financiamento garantido. Porque ela não quer correr o risco de chegar lá na frente e não sair o financiamento. (Diretor Comercial).

Esse fato reafirma que as mudanças de rotas e as necessidades de adaptação são frequentes em processos de implementação e, portanto, há necessidade de considerar que se trata de um processo que pode ser afetado pelo contexto ambiental e que o seu resultado será impactado pelas decisões e ações dos agentes implementadores.

Em relação à utilização dos recursos, foi explanado pelo diretor comercial que os recursos destinados ao empreendimento foram

utilizados de forma eficaz, sempre servindo ao seu propósito. Ainda segundo ele, a fiscalização quanto ao destino dos recursos era feita de forma exaustiva. Além das inspeções *in loco* que os agentes financeiros realizavam a cada solicitação de liberação de recurso, ao final de cada mês, o diretor financeiro enviava ao agente financeiro líder cópias de todos os comprovantes de desembolsos realizados no período.

Para a fiscalização das obras, o governo exige a contratação de uma empresa para prestar serviços de engenharia do proprietário. A engenharia do proprietário tem o objetivo de fiscalizar as obras, verificar se elas estão sendo realizadas dentro do previsto, dentro do que foi contratado, do ponto de vista técnico, financeiro e ambiental. No caso da PCH Cachoeirão, a empresa contratada foi a própria Cemig. Segundo os entrevistados, a escolha da Cemig foi consenso entre os gestores pela grande experiência na área de construção de usinas, e por ela estar a par de todo o processo de implementação da PCH. Sendo assim, a escolha da empresa não gerou nenhum conflito interno entre os agentes implementadores.

Ademais, o diretor comercial ressaltou que o controle financeiro feito pela empresa Luz e Força Santa Maria contribuiu para o sucesso do planejamento orçamentário da PCH: Se você tá com uma empresa privada, você concorda que o orçamento é muito mais acompanhado do que aqui dentro da Cemig. O pessoal controla centavos. Então é legal, (...) hoje não se pode mais gastar dinheiro à toa. E nenhum empreendedor entra mais em um negócio sem saber o que ele vai ter lá na frente. (Diretor Comercial)

Verificou-se, dessa forma, que durante o processo de implementação havia um rígido mecanismo de fiscalização e controle. Nota-se que todos os agentes envolvidos diretamente com o processo fiscalizavam de alguma forma: os agentes financiadores monitoravam o destino dos recursos, a Cemig fiscalizava as obras por meio serviço de engenharia do proprietário e a empresa Luz e Força Santa Maria fazia um controle financeiro eficaz.

A preocupação com a fiscalização e o controle, na perspectiva dos entrevistados, foi um dos fatores fundamentais para que os gastos do

processo de implementação fossem inferior ao orçado na fase da formulação do projeto.

### Relações entre os implementadores

Como dito anteriormente, o Programa Minas PCH é concretizado por meio da Sociedade de Propósito Específico - SPE, parceria da Cemig com empresas privadas. O empreendedor privado encaminha seu projeto à Cemig, e se a Cemig aprovar, a parceria se concretiza. No caso da PCH Cachoeirão, antes de ela ser inserida no Programa Minas PCH, as terras já haviam sido adquiridas por uma empresa privada, a Santa Maria Energética. Interessada em participar do Programa, ela encaminhou seu projeto para a Cemig, a Cemig aprovou, e formaram a SPE.

O Programa Minas PCH define que a Cemig deve possuir no máximo 49% das ações do empreendimento, e a empresa privada 51%. Como a Santa Maria Energética já havia adquirido as terras, ela vendeu o que já havia investido para a Cemig, e dessa forma ela entrou no empreendimento e concretizou a SPE. O acordo entre as duas empresas foi efetivado no início de 2006. A partir daí, foi celebrado o Memorando de Entendimentos, termo de confidencialidade entre as duas partes que estabelece a sociedade para a implementação da usina em si.

Para o diretor comercial do Projeto Cachoeirão, as empresas privadas procuram a Cemig por causa do seu *know-how* em construção de usina. Como pode ser comprovado no trecho abaixo:

A Cemig tem 55 anos de história, e desses 55, vários construindo usina. Então temos um corpo de profissionais qualificados dentro da casa que dá suporte à obra. Eu acho que cria um diferencial para obra quando está associado a uma empresa como a Cemig. Então eu acho que é bom pra ambas as partes. É bom que a gente aprende com os pequenos, e é bom que o empreendedor sócio aprende também com a gente. E tem esse background aí. (Diretor Comercial).

No processo de implementação da PCH Cachoeirão, percebeu-se que foi instituída a co-operação entre os agentes implementadores e o

Governo Municipal, mesmo este último não estando configurado oficialmente como ator na implementação da PCH. Entretanto, como o empreendimento causa impactos diretos nos municípios envolvidos, os governos locais acompanharam de perto todo o processo e, segundo o coordenador do programa, “[...] davam muito apoio ao programa, por causa dos benefícios que ele gerou na localidade”.

Quanto à participação do Governo Estadual, notou-se que ele não participa nem interage com os agentes implementadores. De acordo com o coordenador, o não envolvimento do Governo na implementação se deu pelo fato de suas ações estarem atreladas ao Programa Minas PCH, e não aos projetos do Programa: “O Governo é responsável pela formulação do Programa [...] e a gente pela implementação”. Ademais, o entrevistado reconhece o importante papel do Estado na criação do Programa, uma vez que o Governo federal e o Estadual incentivam a geração de energia por fontes alternativas por meio de diversas políticas e programas.

Nesse aspecto, é notória a falta de um acompanhamento da política por parte do governo. Talvez pelo entendimento de que quando uma política é descentralizada (implementação), seu papel se limita à formulação, devendo intervir no processo de implementação somente quando julgar extremamente necessário.

Para o desenvolvimento de atividades que visam colocar a política em ação, foi estabelecido que a Cemig designaria um profissional para ser o diretor comercial, e a Santa Maria Energética indicaria um gestor para ser o diretor administrativo financeiro. Ressalta-se que, desde 2004, o coordenador do Programa Minas PCH é um funcionário da Cemig. Diferentemente dos diretores comercial e financeiro, o coordenador é responsável por todos os projetos do Programa, não se limitando à PCH Cachoeirão.

Em todo o processo de implementação, as decisões eram tomadas em conjunto pelos dois diretores, financeiro e comercial. Entretanto, analisando as entrevistas, notou-se que, durante o processo de implementação, houve alguns conflitos entre as duas empresas sócias. Esses conflitos se deram, em grande

parte, pelo diferente porte das empresas somado com culturas organizacionais distintas. Para o diretor comercial, “o fato de a Cemig ser uma empresa de grande porte, às vezes, ela não responde com a mesma rapidez que uma empresa menor, como a Santa Maria Energética. [...] Em uma empresa grande existem certas burocracias indispensáveis para uma gestão eficiente”.

O diretor comercial ainda disse que no início da sociedade a Cemig reuniu os atores estratégicos da Luz e Força Santa Maria e que foi explicado como se dá o processo decisório e como funcionam os trâmites dos processos internos da Cemig, a fim de minimizar os possíveis conflitos e a assimetria de informações entre os sócios. Mesmo com esses cuidados, segundo ele, a burocracia da Cemig gerou ansiedade na empresa Luz e Força Santa Maria.

Mesmo com esses conflitos, os entrevistados deixaram claro que gerir a PCH Cachoeirão em parceria foi um aprendizado para ambas as partes, e que agilizou o processo de implementação, uma vez que, de acordo com o coordenador do Programa, “a sociedade foi criada justamente com o propósito de construir, explorar e operar a PCH para vender a energia gerada [...] Duas empresas trabalhando para um fim comum”.

De acordo com os preceitos de Rua (1997), para o processo de implementação ser satisfatório, é necessário haver somente uma agência implementadora, que não dependa de outras para ter sucesso. No caso de haver outras agências envolvidas, a relação de dependência entre elas deve ser mínima em número e em importância.

Verifica-se que este não é o caso da PCH Cachoeirão, que além de serem duas empresas envolvidas, uma é dependente da outra, tendo em vista a participação acionária de cada uma. Vale ressaltar que mesmo com a dependência entre as duas empresas e com o surgimento de alguns conflitos, conforme relatado pelos entrevistados, o relacionamento entre ambas é estável, uma vez que as decisões são tomadas em consenso e os conflitos, sempre que possível, são solucionados.

## Condições Ambientais

Como dito nos capítulos anteriores, a construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas causam menos impactos socioambientais do que usinas de grande porte. Mesmo assim, durante a implementação do empreendimento, sempre houve a preocupação com a comunidade local, como no caso da contratação de mão de obra:

Toda a mão de obra, aquela mão de obra chamada primária, pedreiro, marceneiro e tal, nós demos foco o máximo que podíamos pra mão de obra local. Só em caso que não tinha jeito, uma mão de obra muito específica, é que foi contratado de fora. Mas basicamente, foi local. (Diretor Comercial).

O diretor comercial ainda acrescenta que o fato de contratar a mão de obra local fez com que a obra e as empresas envolvidas fossem bem vistas pela comunidade local, “eles veem a melhoria da região depois que iniciamos as obras”.

Segundo o coordenador do Programa, “a Cemig é uma empresa muito reconhecida pelo seu caráter de sustentabilidade ambiental [...] mesmo com o controle ambiental que nós fazemos em pequenas e grandes usinas, nós firmamos o Termo de Compromisso com as Prefeituras envolvidas”, beneficiando a comunidade local com programas e projetos em diversas áreas. Além disso, foi elaborado e implementado um Plano Diretor para o uso correto do reservatório de Cachoeirão.

Ao todo, a PCH Cachoeirão lançou e coordena trinta e sete programas e projetos ambientais, que integram o Plano de Controle Ambiental - PCA, similar ao plano de grandes usinas hidrelétricas, envolvendo projetos de comunicação social; de reforço dos serviços de segurança pública; de vigilância epidemiológica a atenção a saúde; de acompanhamento de desmate; de tratamento de esgoto; de assistência social, entre outros, que iniciaram na implementação da PCH e com continuidade até os dias de hoje. Apesar dos custos socioambientais envolvidos para a realização dos projetos, que, segundo o diretor financeiro, representam de

15% a 20% do investimento total, os projetos em andamento induzem uma maior interação com a comunidade local, podendo gerar externalidades positivas.

Verificou-se que o Programa Minas PCH foi afetado positivamente pela crise financeira mundial. De acordo com o coordenador do Programa, “o mercado está bom para prospectar os projetos porque houve uma desaceleração de outros empreendedores devido à crise financeira mundial. Continuaremos investindo enquanto houver mercado e recursos disponíveis”.

Com o mercado favorável para o setor e com o bom desempenho da primeira obra do Programa, o coordenador também afirmou que a Cemig está buscando outros empreendimentos para investir, inclusive fora de Minas Gerais. Além disso, a empresa está avaliando investir em empreendimentos inscritos no PROINFA. Com isso, ela ampliará sua atuação para outras fontes, como eólicas e biomassa. “Essas fontes seguem o conceito do programa. O programa agora é de PCH e fontes alternativas”, ressaltou.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, conforme o proposto, foram apresentados os principais resultados da implementação da PCH Cachoeirão na percepção dos principais atores envolvidos. Para tanto, tornou-se necessário identificar como se deu o processo de implementação e seus principais objetivos; como foram estabelecidas as relações entre os implementadores e se houve condicionantes ambientais que interferiram no processo.

Foi utilizada uma abordagem integrada dos modelos *top down* e *bottom up*. Na perspectiva *top down* existe uma rígida separação entre a elaboração e a implementação da política, em que a implementação é entendida como o momento de colocar a política formulada em ação, dando, assim, mais importância aos atores que a formulam em detrimento dos formuladores. Por outro lado, o modelo *bottom up* analisa as políticas baseado na ação dos seus implementadores e concentra sua análise na natureza do problema que ela busca responder, descrevendo

as redes formadas durante o processo de implementação (Souza, 2003 p.17).

Constatou-se que o Programa foi concebido com base nos incentivos do Governo à geração de energia renovável e de fontes alternativas em Minas Gerais, e se caracteriza pela descentralização e pela abertura do Estado à participação da iniciativa privada, como forma de suprir as lacunas geradas pela ineficiência do estado em alguns aspectos. O Programa visa estimular o investimento em PCHs no Estado, incentivar a indústria mineira na produção de equipamentos ligados ao setor e levar desenvolvimento para o Estado.

Diferentemente do Programa Minas PCH, os objetivos da PCH Cachoeirão são a satisfação da comunidade e a rentabilidade do negócio. Os objetivos não são o mesmo, uma vez que a finalidade do Programa é mais ampla e difícil de atingir. Para os entrevistados, quando as outras PCHs estiverem implementadas, todas operando, os objetivos do Programa têm grande chance de serem atingidos. Ademais, na percepção dos entrevistados, o Programa Minas PCH é uma boa alternativa encontrada pelo Governo para incentivar a geração de energia por fonte alternativa, além de promover o desenvolvimento local.

Identificou-se que a gestão e a implementação da PCH, por meio da sociedade entre a Cemig e a empresa Luz e Força Santa Maria gerou conflitos, que dificultaram a administração e o processo decisório. Esses conflitos, segundo relatado, se deram pelos diferentes portes e cultura organizacional distintas.

Com a análise dos dados foi possível identificar alguns entraves no processo de implementação, como por exemplo, a demora na aprovação do financiamento, que acarretou em um grande risco para as empresas sócias. Na perspectiva de um dos entrevistados, este atraso se deu pelo grande número de agentes envolvidos no processo. Esses problemas com a aprovação do financiamento serviram como aprendizado para os próximos projetos a serem implementados. Foi relatado que baseada nessa experiência, a SPE só será constituída se o financiamento já tiver sido aprovado.

Mesmo com pequenos deslizes, a análise dos dados leva-nos a constatar que o processo de implementação atendeu à política formulada e, de acordo com os entrevistados, dinamizou a economia local na geração de emprego e renda, no repasse de ICMS, e nas melhorias na área de saúde, educação e segurança. Por ser a primeira obra concluída pelo Programa, os erros cometidos em todo o processo podem ser revistos e trabalhados para que as obras futuras não passem pelos mesmos problemas.

Quanto aos modelos teóricos que deram suporte à análise, foi verificado que a implementação ocorreu contemplando características *top down e bottom up*, demonstrando uma tentativa do governo de definir caminhos que permitam a implementação da política como num processo de administração perfeita, propondo guias de orientação para o alcance de resultados, o que é considerado no modelo *top down*; mas, por outro lado, notou-se na prática, ao analisar o comportamento e as relações entre os agentes, pressupostos do modelo *bottom up*, que serão necessários diálogos, ajustes e criatividade no decorrer do processo de implementação, para vencer os desafios e riscos impostos aos agentes implementadores.

Assim, pressupõe-se que, mesmo que haja uma intenção do governo em implementar uma política de cima para baixo, introduzindo mecanismos de controle para amenizar a assimetria informacional e permitir que a política formulada seja implementada, não se pode desconsiderar o contexto ambiental e o importante papel dos agentes implementadores nesse processo. Acredita-se que a combinação dos modelos abrange um maior número de variáveis, sendo mais adequada para a análise de políticas públicas.

Para futuras pesquisas, sugere-se visita técnica às cidades contempladas para a realização de auditoria local e para que, além da perspectiva dos gestores, a visão da comunidade local afetada também seja considerada.

## BIBLIOGRAFIA

Bardin, L. (1970). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70 LDA.

Ckagnazaroff, I. B, Melo, J. S. C, & Carvalho, D. N. (2005, 21 October). Da Gestão da Intersetorialidade: O Caso do Programa BH Cidadania, Brasil. *Anais do Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Santiago, Chile,10.

Cobb, R. W., Elder, C. D. (1995). Issues and agendas. In: S. Theodoulou, & M. A. CAHN. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Dagnino, R. et al. (2002). *Gestão Estratégica da Inovação: Metodologias para Análise e Implementação*. Taubaté: Cabral Universitária.

Dye, T. D. (1984). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Faria, C. A. P. (2005, out.). A Política da Avaliação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20 (59).

Fuks, M. (2000,1º sem.). Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Bib*, (49), p. 79-94.

Farah, M. F. S. (2004, Jan.-Abril) Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1)360.

Frey, K. (falta a data de publicação). *Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil*. Recuperado 23 agosto, 2009, de [http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt\\_Frey.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/txt_Frey.pdf).

Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4a. ed.). São Paulo: Atlas.

Hargrove, E. C. (1975). *The Missing Link*. The Urban Institute, Washington D.C.

Hill, M. (2006). Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E., & Ferrarezi, E. (Org.). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2. 61-89.

Kolslinki, M. C. (2000). *O processo de Implementação de Políticas Sociais Descentralizadas: O Estudo do FUNDEF*.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundatio.

- Lotta, G. (2008). Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança* Salvador, BA, Brasil, 3.
- Majone, G., & Wildavsky, A. (1995). Implementation as Evolution. In: S. Z. Theodoulou, & M. Cahn. *Public policy: the essential readings* (p. 140-153). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rua, M. das. G. (1997). *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID.
- Sabatier, P. A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* 6, p 21-48. Cambridge: University Press.
- Silva, P, L, B, & Melo, M. A. B. (2000). O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *NEPP/Unicamp – Caderno*, 48.
- Souza, Z. (2005). *As Pequenas Centrais Hidrelétricas no Brasil a partir da Década de 80*. Itajubá.
- Souza, C. (2003). “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 18(51), p. 15-20. ISSN 0102-6909.
- Theodorson, G. A., & Theodorson, A. G. (1970). *A modern dictionary of sociology*. London, Methuen.
- Theodoulou, S. Z., & Cahn, M. A. (1995). *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall: New Jersey.
- Thiago, F,L, Atloga, N, G, J, Ferrari, T, J., & Galhardo, R, C. (2006). A Evolução Histórica do Conceito das Pequenas Centrais Hidrelétricas no Brasil. *Simpósio de pequenas e médias centrais hidrelétricas*, Florianópolis, SC, Brasil, 5.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research, Design and Methods*, (3<sup>rd</sup> ed), Thousand Oaks, Calif, Sage Publications.
- Vergara, S. C. (2005). *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.