



CARLA DE FARIA

**ENTRE O CLARO E O ESCURO:
A COMPREENSÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO
DA POLÍTICA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE
FORMIGA, MINAS GERAIS**

**LAVRAS – MG
2018**

CARLA DE FARIA

ENTRE O CLARO E O ESCURO:

**A COMPREENSÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FORMIGA, MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Dra. Patrícia Aparecida Ferreira
Orientadora

**LAVRAS – MG
2018**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pela própria autora.**

Faria, Carla de.

Entre o claro e o escuro: a compreensão do processo de descentralização da política de iluminação pública no município de Formiga, Minas Gerais / Carla de Faria. - 2018.

142 p.

Orientador(a): Patrícia Aparecida Ferreira.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2018.

Bibliografia.

1. Iluminação Pública. 2. Política Pública. 3. Descentralização.
I. Ferreira, Patrícia Aparecida. . II. Título.

CARLA DE FARIA

ENTRE O CLARO E O ESCURO:

A COMPREENSÃO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE
ILUMINAÇÃO PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE FORMIGA, MINAS GERAIS

BETWEEN LIGHT AND DARK:

THE UNDERSTANDING OF THE PUBLIC LIGHTING POLICY DECENTRALIZATION
PROCESS IN THE MUNICIPALITY OF *FORMIGA, MINAS GERAIS*

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 08 de fevereiro de 2018.

Dra. Daniela Meirelles Andrade UFLA

Dra. Suely de Fátima Ramos Silveira UFV

Dra. Patrícia Aparecida Ferreira
Orientadora

**LAVRAS-MG
2018**

*Ao meu esposo Giovane, a quem eu devo essa conquista.
Às minhas filhas, Samantha e Bruna, motivos
da minha existência.
Dedico.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Lavras e ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, pela oportunidade de fazer parte de seu quadro de discentes.

Aos professores e colegas do curso de mestrado profissional em Administração Pública, por todo o conhecimento adquirido e compartilhado.

Às professoras Daniela Meirelles Andrade e Suely de Fátima Ramos Silveira, pelas sugestões que contribuíram muito para a evolução deste trabalho.

Ao Centro Universitário Formiguense, por possibilitar meu desenvolvimento como docente.

Aos servidores municipais, ao Prefeito Municipal de Formiga, e ao Agente de Relacionamento com o Poder Público da Cemig Distribuição, por prestaram as informações necessárias para o desenvolvimento dessa pesquisa.

Em especial, à Professora Patrícia Aparecida Ferreira, minha orientadora, cuja contribuição foi indispensável e preciosa para que eu conseguisse encontrar a direção correta no desenvolvimento deste trabalho.

À minha querida família, minha mãe, Anamaria de Faria, ao meu esposo Giovane Átila Silva e às minhas filhas Samantha Faria e Bruna Faria, que sempre me incentivaram e foram compreensíveis nos momentos de ausência. Amo muito vocês.

MUITO OBRIGADA!

RESUMO

A Constituição de 1988 representou um marco na retomada do pacto federativo e da redemocratização do Estado brasileiro. Devido a isso, o texto constitucional adquiriu um caráter descentralizante, reconhecendo a autonomia dos municípios e para aproximar o processo decisório dos administrados. Com isso, várias políticas públicas foram descentralizadas aos entes subnacionais, desde a década de 1990, sejam elas de caráter urbano, como habitação e saneamento, ou social, como saúde e educação. Recentemente, em função das mudanças ocorridas no setor elétrico, os serviços relacionados à Política de Iluminação pública deixaram de ser responsabilidade das concessionárias de energia elétrica e tornaram-se um encargo municipal por meio da transferência dos ativos de iluminação pública, preconizada pela Resolução da ANEEL nº 414/2010. E, embora esse serviço público não possua repercussão social ampla como no caso das outras políticas, está presente em todos os municípios brasileiros, sendo importante por promover o embelezamento das cidades e a segurança das pessoas. Assim, devido à importância e à pouca discussão sobre o assunto e, considerando elementos de diferentes naturezas que envolvem a descentralização de uma política, questiona-se: como está sendo implementado o processo de descentralização da política de iluminação pública no município de Formiga, Minas Gerais? Para responder a esta questão, este trabalho buscou compreender o processo de descentralização da política de iluminação pública de modo a identificar as diferenças e semelhanças com o processo de outras políticas públicas que já possuem uma trajetória de descentralização e como esse processo tem sido vivenciado pelo município de Formiga, Minas Gerais. Para isso, o referencial aborda as relações entre a descentralização e os temas: política pública, federalismo e município em sua primeira subseção. A segunda subseção trata da descentralização das políticas urbanas e sociais. A partir do referencial, foram definidas categorias relevantes à compreensão do processo, sendo: a forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras, o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil. Além da pesquisa bibliográfica, o presente trabalho realizou um estudo de caso, por meio de entrevistas e análise documental. Concluiu-se que o processo de descentralização da iluminação pública ocorreu de forma diferente do que aconteceu com outras políticas, sendo implementado de forma compulsória, sem motivação democrática e sem apoio financeiro da união e dos estados. O serviço, portanto, representou um novo encargo, para o qual as prefeituras não estavam preparadas, o que trouxe prejuízos para o município e para a população. E para que consiga atender as demandas dos cidadãos é necessário que o município apresente capacidade administrativa para o seu gerenciamento. Neste caso, no futuro, pode vir a agregar fatores positivos para a população local, no que se refere à qualidade na prestação do serviço público.

Palavras-chave: Iluminação Pública. Política Pública. Descentralização. Democratização. Município.

ABSTRACT

The 1988 Constitution represented a milestone in the resumption of the federative pact and the redemocratization of the Brazilian state. Due to this, the constitutional text acquired a decentralizing character, recognizing the autonomy of the municipalities and to approach the decision making process of the administered ones. As a result, a number of public policies have been decentralized to subnational entities since the 1990s, whether urban, housing or sanitation, or social, such as health and education. Recently, due to changes in the electricity sector, services related to the Public Lighting Policy ceased to be the responsibility of electric power concessionaires and became a municipal charge through the transfer of public lighting assets, as recommended by ANEEL Resolution 414/2010. And although this public service does not have a broad social repercussion as in the case of other policies, it is present in all Brazilian municipalities, being important for promoting the beautification of cities and people safety. Thus, due to the importance and the little discussion on the subject, and considering elements of different natures that involve the policy decentralization, it is questioned: how the decentralization process of public lighting policy is being implemented in the municipality of *Formiga, Minas Gerais*? To answer this question, in this work it was sought to understand the decentralization process of the public lighting policy in order to identify the differences and similarities with the process of other public policies that already have a decentralization trajectory and how this process has been experienced by the municipality of *Formiga, Minas Gerais*. For this, the referential approaches the relations between the decentralization and the subjects: public policy, federalism and municipality in its first subsection. The second subsection addresses the decentralization of urban and social policies. From the theoretical reference, categories relevant to understanding the process were defined, such as: the financing form, incentives for decentralization, institutional arrangements for implementation and elaboration of rules, the set of actors involved, participation and control by civil society. In addition to the bibliographic research, the present study carried out a case study, through interviews and documentary analysis. It was concluded that the decentralization process of public lighting occurred in a different way from what happened with other policies, being implemented compulsorily, without democratic motivation and without financial support from the Union and the States. The service, therefore, represented a new charge, for which the city halls were not prepared, so that brought damage to the municipality and the population. And in order to meet the demands of citizens, it is necessary for the municipality to present administrative capacity for its management. In this case, in future, it may add positive factors to the local population, as regards quality in the provision of public service.

Keywords: Public Lighting. Public Policy. Decentralization. Democratization. Municipality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema de um circuito de iluminação pública	56
Figura 2 - Tarifas de iluminação pública	58
Figura 3 - Cálculo da CIP	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Faturamento e tarifa de energia elétrica atuais (B4a).....	76
Tabela 2 - Simulação de Faturamento e saldo pela tarifa B4b	77
Tabela 3 - Custo de instalação de instalação de 1 ponto de IP	84
Tabela 4 - Comparação entre os preços praticados em 2015 com os preços atuais ..	88
Tabela 5 - Comparação entre os preços praticados para manutenção da iluminação pública	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pesquisa documental	43
Quadro 2 - Atores da pesquisa	45
Quadro 3 - Resumo dos procedimentos metodológicos utilizados para alcance dos objetivos específicos	48
Quadro 4 - Comparação do processo de descentralização das políticas urbanas e sociais com a iluminação pública	63

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Objetivo Geral	15
1.2	Objetivos Específicos.....	16
1.3	Justificativa.....	16
1.4	Estrutura do trabalho.....	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	19
2.1	A relação entre federalismo, municípios e a descentralização de políticas públicas.....	19
2.2	A descentralização de políticas públicas no Brasil.....	25
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	41
3.1	Tipo de pesquisa.....	41
3.2	Instrumentos de pesquisa.....	41
3.2.1	Pesquisa bibliográfica.....	42
3.2.2	Pesquisa documental.....	42
3.2.3	Estudo de caso.....	43
3.3	Atores da pesquisa.....	44
3.4	Coleta de dados.....	46
3.5	Análise de dados.....	46
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	49
4.1	Análise do processo de descentralização da política de iluminação pública sob a ótica dos processos de descentralização de outras políticas públicas...	49
4.1.1	A descentralização da política de iluminação pública.....	49
4.1.2	Comparação do processo de descentralização das políticas urbanas e sociais com a iluminação pública.....	61
4.2	Implementação das atividades inerentes à política de iluminação pública no município de Formiga.....	66
4.2.1	Categoria de análise: como ocorreu a descentralização: incentivos do governo versus posicionamento do ente municipal.....	68
4.2.2	Categoria de análise: financiamento da atividade.....	73
4.2.3	Categoria de análise: capacidade financeira do município.....	80
4.2.4	Categoria de análise: capacidade técnica e administrativa do município.....	85
4.2.5	Categoria de análise: ampliação da eficiência na iluminação pública	97
4.2.6	Categoria de análise: ampliação da democracia.....	103
5	CONCLUSÕES.....	107
	REFERÊNCIAS.....	112
	APÊNDICE A – Questionário	121
	ANEXO A - Carta enviada às prefeituras pela Cemig D.....	124
	ANEXO B – Termo de assentimento	126

ANEXO C - Termo de transferência e acordo operativo do sistema de iluminação pública	127
ANEXO D - Termo de Convênio para Arrecadação da Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública	139

1 INTRODUÇÃO

A redemocratização do Estado brasileiro, na década de 1980, trouxe de volta suas bases federativas, a partir da reconquista das eleições diretas e da elaboração da Constituição de 1988, que, inclusive, tornou o Pacto Federativo, uma de suas cláusulas pétreas. O texto constitucional abarcou um caráter amplamente descentralizante, que conferiu aos municípios autonomia política e administrativa. Essa autonomia viabiliza maior controle sobre questões fiscais, inclusive, com a ampliação do poder de tributar e, administrativamente, tornaram-se responsáveis pela implementação e execução de diversas políticas públicas (ARRETCHE, 1999). Essa descentralização de políticas promove a redistribuição das atividades administrativas entre os entes federativos, reduzindo a atuação do governo central. O principal objetivo disso é a transferência de maiores responsabilidades aos governados, tendo em vista que, por meio da execução dos serviços públicos pelos entes mais regionalizados, a população tende a participar com mais efetividade das decisões políticas (FAGUET, 2014).

Outro motivo para essa delegação de responsabilidades para os entes locais é que a descentralização tende a tornar os processos mais eficientes, na medida em que, ao estabelecer maior proximidade entre os prestadores de serviços e os usuários, promove maior responsabilização daqueles em relação às necessidades destes, o que tende a reduzir a ineficiência (WHITE, 2011). Na Reforma Administrativa, implantada pelo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a década de 1990, a descentralização administrativa foi uma ferramenta amplamente utilizada pela busca de eficiência do Estado (ABRÚCIO, 2007). Foi neste período que os municípios passaram a ter maiores encargos em relação às políticas públicas, sejam elas sociais ou urbanas, assumindo novas funções relacionadas à prestação de serviços públicos em geral (CARNEIRO; BRASIL, 2010).

No que se refere às políticas sociais, principalmente de saúde e educação, essas constituem as áreas em que a descentralização, embora não tenha atingido todos os seus objetivos, apresentou maior número de casos de sucesso. Em contrapartida, a descentralização de políticas urbanas de saneamento e habitação não se viabilizou porque os custos de implementação dessas políticas são muito altos. O que ocorreu nesses casos foi a privatização de empresas públicas que prestavam esses serviços, porém, continuam sob a responsabilidade dos três entes federativos (LASSANCE et al., 2012; TONELLA, 2013).

De qualquer forma, estes serviços públicos, sejam de natureza urbana ou social, já possuem uma trajetória de discussões acerca da viabilidade da descentralização das tarefas inerentes a eles e que servem de subsídio na análise do processo de descentralização de outras políticas, tendo em vista que outros setores também passaram por modificações em decorrência da tendência de redistribuição das funções públicas entre os entes federativos que, em grande parte, foram transferidas aos municípios (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

Dentre esses, o setor elétrico, que possui um amplo histórico de intervenção e participação ativa do Estado brasileiro, tendo em vista seu caráter monopolístico e sua importância para a economia e para o desenvolvimento nacional, arcou com transições em decorrência da privatização da infraestrutura energética (AGORIO, 2000; LEME, 2009), que culminaram com a descentralização dos serviços de iluminação pública para os municípios (SANTANA, 2010).

Embora, desde a instauração da República, a iluminação pública seja uma atividade sob a responsabilidade municipal, os serviços eram assumidos pelas empresas de energia elétrica, mediante contratos de concessão (BARBOSA, 2000; SILVA, 2006). Porém, por ser uma atividade pouco lucrativa, as concessionárias privatizadas, a partir de 1995, recusaram-se a continuar a executá-la (AGUERA, 2015; PINTO; KITCHNER, 2016; SILVA, 2006).

Devido a isso e, em consonância com o art. 30 da Constituição Federal, a Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, no artigo 218, da Resolução nº 414 de 9 de setembro de 2010, determinou que a distribuidora deveria “transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS à pessoa pública de direito público competente”, nesse caso, os municípios. O AIS, a que se refere a Res. 414/2010, engloba os equipamentos necessários à prestação de serviços de iluminação, tais como: luminárias, lâmpadas, reatores e relés, incluindo também a manutenção e a instalação dos equipamentos quando da extensão da rede elétrica em áreas urbanas (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL, 2010). No entanto, essa descentralização requer uma análise sobre o desenrolar do processo, acerca de questões relativas sobre como o Governo Federal repassou essa atividade às municipalidades, de onde são provenientes os recursos necessários para seu desenvolvimento e, principalmente, se nesse caso, visou-se ao atendimento dos principais objetivos da descentralização administrativa: a democracia e a eficiência. Neste sentido, torna-se necessário também compreender o processo de descentralização de outras políticas, tendo em vista que essas outras políticas possuem um

histórico e experiência de descentralização, em que é possível a identificação de categorias relevantes à compreensão do processo, sendo: **a forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras, o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil.**

Ademais, outro aspecto inerente à descentralização de políticas públicas é a capacidade dos municípios em absorver novas responsabilidades, tendo em vista a imensa diversidade existente entre os milhares de municípios brasileiros e os inúmeros encargos que possuem, muitas vezes sem a contrapartida financeira necessária. E a transferência de funções para os entes subnacionais sem planejamento, principalmente, no que se refere ao caráter econômico, pode comprometer o atendimento às necessidades da população (CARNEIRO; BRASIL, 2010).

No caso da iluminação pública, a mudança de titularidade dos ativos trouxe para as municipalidades responsabilidades em relação à instalação, manutenção e operação dos equipamentos que, provavelmente, acarretaram em ampliação dos gastos públicos. Além disso, no senso comum, ouve-se que as prefeituras não estavam preparadas para receber o serviço por não serem detentoras de *know-how* suficiente. Portanto, a compreensão desse aspecto da descentralização carece de estudo empírico que analise como a prefeitura de um determinado município tem administrado esse serviço público.

Partindo-se do pressuposto que a compreensão da descentralização de uma política pública parte da análise de questões que envolvem as políticas, assim como a capacidade do município de receber a nova atribuição, foi elaborada a seguinte questão norteadora desse trabalho: considerando elementos de diferentes naturezas que envolvem a descentralização de uma política, como está sendo implementado o processo de descentralização da política de iluminação pública no município de Formiga, Minas Gerais?

1.1 Objetivo geral

Compreender o processo de descentralização da política de iluminação pública de modo a identificar as diferenças e semelhanças com o processo de outras políticas públicas que já possuem uma trajetória de descentralização e como esse processo tem sido vivenciado pelo município de Formiga, Minas Gerais.

1.2 Objetivos específicos

- Levando-se em conta o objetivo geral, definiram-se os seguintes objetivos específicos:
- Descrever o processo de descentralização da política de iluminação pública, de modo a identificar as diferenças e semelhanças com o processo de outras políticas públicas que já possuem uma trajetória de descentralização.
- Analisar como o município de Formiga está implementando as atividades inerentes à política de iluminação pública, tendo em vista o recente processo de descentralização.

1.3 Justificativa e relevância da pesquisa

A descentralização representou para o Brasil a retomada do pacto federativo, e tem sido tratada, juntamente com outras ações governamentais, como uma resposta à busca pela eficiência (ALMEIDA, 2006). Além disso, no caso específico da descentralização administrativa, a titularidade de determinados serviços públicos foi transferida às municipalidades também sob o pretexto de aumentar a autonomia desses entes para promover a aproximação dos administrados às decisões relacionadas às políticas públicas, o que confere um caráter mais democrático ao processo decisório e aumenta o nível de responsabilização dos governantes (ABRÚCIO, 2005, 2007).

Como a constituição brasileira já preconizava que os municípios deveriam ser incumbidos dos assuntos de interesse local, a iluminação pública foi efetivamente transferida àqueles entes regionais em janeiro de 2015, quando entrou em vigor a determinação do artigo 218 da Resolução da ANEEL, nº 414, de 9 de setembro de 2010. E, embora esse serviço público não possua repercussão social ampla como a saúde, a educação, o saneamento e a habitação; está presente em absolutamente todos os 5.565 municípios brasileiros, por meio de, aproximadamente, 14,7 milhões de pontos de iluminação pública (VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013), sendo importante para a população por promover o embelezamento das cidades e a segurança, não só no que se refere à prevenção da criminalidade, mas também na identificação de eventuais perigos, como buracos, obstáculos, meios-fios e choques com pessoas (FUHRMANN, 2014; SANTANA, 2010).

Dessa forma, o presente trabalho justifica-se, no âmbito social, pela importância desse serviço à sociedade, na medida em que trata da descentralização administrativa dessa política,

buscando compreender as semelhanças e divergências com o processo de descentralização de outras políticas públicas que possuem maior destaque dentre as demandas sociais, por meio da análise de categorias relevantes à compreensão do processo, sendo: a forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras, o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil. Nesse sentido, como a política de iluminação pública é de natureza urbana, optou-se por contextualizar com as políticas de saneamento e habitação, embora a descentralização dessas políticas não tenha sido efetiva devido aos seus altos custos de implementação. Devido a isso, também foi importante fundamentar essa discussão em outras políticas que, embora de natureza diferente (sociais), já apresentam uma maior trajetória de descentralização concreta, como no caso das políticas públicas de saúde e educação.

Portanto, para o meio acadêmico, representa uma contribuição teórica sobre essa questão, tendo em vista que este tema é recente e pouco explorado, acrescentando subsídios ao campo de estudos em descentralização de políticas públicas. Ademais, quando se fala em descentralização, a discussão não pode estar dissociada de pacto federativo e redemocratização, portanto, amplia as discussões acerca do federalismo e das responsabilidades transferidas aos entes municipais em decorrência da descentralização das políticas públicas.

Dentro do contexto de ampliação das responsabilidades municipais, também é relevante analisar se os municípios estavam realmente preparados para abarcar essa atividade, tendo em vista as peculiaridades de sua execução e o possível impacto nos cofres públicos. Para isso, optou-se pela aplicação de um estudo empírico em um município de médio porte. Esse estudo é importante para compreender como a descentralização da iluminação pública tem sido vivenciada na prática por um município.

Em síntese, representa uma análise do processo de descentralização de uma política pública necessária a toda a população, porém pouco discutida pela literatura, a partir da sua transferência aos entes municipais.

1.4 Estrutura do trabalho

Para responder o problema de pesquisa, este estudo será organizado em quatro partes. A primeira tratará do referencial teórico. O referencial abordará as relações entre a

descentralização e os temas: política pública, federalismo e município em sua primeira subseção. A segunda subseção tratará da descentralização e das políticas urbanas e sociais. Após o referencial, na segunda parte, serão discutidos os procedimentos metodológicos utilizados para a realização da pesquisa.

Buscando fazer um paralelo sobre as questões discutidas anteriormente, na terceira parte, o processo de descentralização da iluminação pública, será analisado em conjunto ao que foi verificado acerca da descentralização das demais políticas públicas em estudo, para atendimento ao primeiro objetivo específico. E, para o alcance do segundo objetivo, serão analisadas as informações obtidas junto à Prefeitura de Formiga, tanto documentais, quanto àquelas coletadas por meio de entrevistas com os funcionários públicos envolvidos com a atividade e com o colaborador da concessionária de energia elétrica que conduziu a transferência da atividade no município. Por fim, a quinta parte apresentará a conclusão e as referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A relação entre federalismo, municípios e a descentralização de políticas públicas

O federalismo é uma forma de Estado, que se caracteriza pela união de unidades públicas autônomas politicamente. Etimologicamente, a palavra vem do latim, *foedus*, e significa pacto, aliança e tornou-se uma expressão do direito constitucional com a Constituição norte-americana de 1787 (OJULU, 2014; SANTIN; FLORES, 2006).

A federação pode ser definida, portanto, como uma forma de organização do Estado onde os diferentes espaços territoriais são dotados de poder, que busca manter o equilíbrio entre a autonomia e a interdependência entre os entes que a compõe. Para garantir sua permanência é necessário que a autonomia dos entes seja respeitada e, além disso, que existam regras, instituições e a prevalência de relações intragovernamentais que promovam uma coexistência colaborativa e coordenada entre as esferas territoriais. Ou seja, retomando seu significado original, a federação é um acordo, baseado no reconhecimento da autonomia entre as partes, repactuado constantemente por meio do contrato constituinte e das negociações entre os governantes (CUNHA, 2004).

Esse modelo compartilhado de poder entre diferentes esferas territoriais surgiu da vontade de alguns grupos em experimentar uma nova forma de governo, diferente daquele existente na Europa após o fim do feudalismo, onde todo o poder se concentrava nas mãos de um só, de forma soberana, absoluta e unitária. Os ingleses migraram para a América do Norte, mais precisamente para onde hoje é os Estados Unidos, a fim de encontrar uma nova forma de governar. Em 1778, as treze colônias ali existentes e já independentes, uniram-se em uma confederação. Nesse momento, os territórios foram governados por meio das constituições existentes. Posteriormente, da união dessas constituições foi elaborada a Constituição Federal dos Estados Unidos da América, em 1787, que se configurou como um marco do federalismo, como uma forma de Estado moderno (SANTIN; FLORES, 2006).

Portanto, o federalismo originou-se de um movimento centrípeto, onde os estados autônomos abriram mão de sua soberania, formando novas entidades territoriais, o Estado Federal e os Estados-membros. Todavia, embora tenham se baseado no modelo estadunidense, o processo histórico federalista não foi o mesmo para todas as nações (ARBAN, 2015; OJULU, 2014; SATIN; FLORES, 2006). Inversamente, no Brasil e em

outros países da América Latina, a origem da federação seguiu um movimento centrífugo, ou seja, de dentro para fora, a partir de um Estado unitário (SANTIN; FLORES, 2006; SOARES, 2013). O Estado unitário diferencia-se do Estado federal na medida em que, enquanto este é caracterizado pela descentralização política e administrativa, naquele, apenas o governo central é dotado de autoridade política para decidir sobre as questões de Estado. Portanto, nos Estados unitários, ao contrário dos Estados federados, toda a autoridade, seja fiscal, política ou militar está concentrada nas mãos da União (ARBAN, 2015; ARRETICHE, 2002). As unidades subnacionais possuem apenas delegação proveniente da autoridade central. Ou seja, a forma de Estado está intrinsecamente relacionada à concentração de autoridade e à centralização (ou descentralização) político, administrativa e fiscal dos Estados (ARRETICHE, 2002; OJULU, 2014).

O Brasil, desde a Proclamação da República em 1889, passou de Estado Federado para Estado Unitário por duas vezes: a primeira foi a partir do golpe de 1937, quando estabeleceu-se o Estado Novo. O federalismo foi abolido da Constituição promulgada naquele ano por Getúlio Vargas. A redemocratização, em 1946, trouxe de volta o federalismo à Constituição brasileira, até o golpe militar, em 1964, que implantou o regime de ditadura, sendo este, base para a Constituição de 1968, que novamente extinguiu a federação do país (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007; ARRETICHE, 2010; SOARES, 2013; SOUZA, 2005). O fim do período militar representou a transição efetiva do estado unitário para o estado federal, sendo transformado em cláusula pétrea pela Constituição de 1988, conforme seu primeiro artigo: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988).

Além da retomada do pacto federativo e da democracia, a Carta Magna de 1988 também objetivou aumentar e universalizar os direitos sociais, e elevou os municípios à condição de entes federativos, assim como estados e União e especificou quais as políticas deveriam ser desenvolvidas por cada unidade federativa, assim como, de onde seriam advindos os recursos e as devidas competências dos referidos entes. A União assumiu a parte mais importante das competências exclusivas, mas as políticas sociais foram distribuídas entre as três esferas, principalmente, para os governos locais (MACHADO, 2014).

Em seu artigo 23, a nova Carta preconizou quais as competências seriam comuns para os três entes da federação, abrangendo as áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza

e integração social dos setores desfavorecidos, e educação para o trânsito. As formas de cooperação entre eles deveriam ser definidas por meio de Legislação complementar. O artigo 24 definiu as competências legislativas concorrentes aos entes federal e estaduais nos seguintes setores: proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação, cultura e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências; organização da polícia civil (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003; BRASIL, 1988; SOARES, 2013).

Dessa forma, a Constituição de 1988 divergiu das anteriores em alguns aspectos, destacando-se:

a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários (BRASIL, 1988; SOUZA, 2005, p.110).

A transformação de municípios em entes federativos não foi um simples contraste com as precedentes, mas representou um marco histórico, tendo em vista que foi a primeira vez que adquiriram o mesmo status jurídico que Estados e União (ABRÚCIO, 2005; CUNHA, 2004; KUGELMAS; SOLA, 1999). A autonomia dos municípios na constituição prevê, assim como para os Estados: auto-organização de normatização própria, autogoverno e autoadministração, subdividindo-se, dessa forma, em quatro tipos de autonomia: administrativa, financeira, normativa e política (SANTIN; FLORES, 2006). A autoadministração ou autonomia administrativa está relacionada à competência pelo exercício das atividades administrativas, tais como os serviços públicos; a autonomia normativa, ou a capacidade de auto-organização, se refere à liberdade dos entes subnacionais de criarem suas cartas constitutivas, Constituição Estadual ou Lei Orgânica, no caso dos municípios. A autonomia financeira torna o ente capaz de determinar o destino das receitas, sejam elas próprias ou recebidas em transferência. Por fim, a autonomia política refere-se à possibilidade de eleição dos governantes pela população local (SOARES, 2013). A autonomia das entidades subnacionais derivou do aumento das receitas tributárias, previsto na Emenda Passos Porto

em 1983 (ABRÚCIO, 2005; LASSANCE, 2012). Houve maior participação destes no bolo tributário, embora muitos ainda dependam dos recursos advindos dos outros entes federativos (ABRÚCIO, 2005; CUNHA, 2004).

Embora essas inovações trazidas pela Constituição de 1988 tenham sido positivas, a efetiva operacionalização do pacto federativo entre os entes ficou sem a devida regulamentação e, com isso, o federalismo brasileiro assumiu apenas o sinônimo de descentralização (CUNHA, 2004). A descentralização ocorre quando um ente descentralizado exerce funções que são próprias do governo central, a partir da concessão da sua competência administrativa, e objetiva além da ampliação da democracia, maior eficiência, sendo considerada uma ferramenta governamental para assegurar melhor alocação de recursos (IVANYNA; SHAH, 2012; WHITE, 2011). A descentralização foi uma tendência global na busca pela eficiência (FAGUET, 2014; IVANYNA; SHAH, 2012), o que não foi diferente no Brasil. Devido a isso, o processo de descentralização ganhou ênfase durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, quando da implementação da Nova Administração Pública no Brasil, baseado no movimento mundial da *New Public Management* (ABRÚCIO, 2007; GOMES, 2010).

Até aquele momento, por um lado, não houve ação de incentivo ao processo pelos governos federais anteriores (ABRÚCIO, 2007; GOMES, 2010); por outro, os governos municipais resistiram à necessidade de assumirem novas responsabilidades porque pretendiam preservar sua autonomia para gastar os novos recursos provenientes da descentralização fiscal. Porém, não foram capazes de continuar a vetar as novas ações de implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2002).

Embora não tenha conseguido eliminar definitivamente as características do federalismo estadualista, principalmente, devido à guerra fiscal premente no Brasil, a Era do Real foi o início de seu declínio. O plano de estabilização da economia e todo o cenário que promoveu seu resultado positivo fortaleceu o governo Federal e enfraqueceu os estados. O fortalecimento do Executivo Nacional, combinado com a estabilização das transferências financeiras, possibilitada pela queda da inflação, permitiu a negociação de transferência de encargos e funções às entidades subnacionais (ABRÚCIO, 2005; KUGELMAS; SOLA, 1999).

Além disso, a estabilização da economia promoveu o aumento das receitas próprias dos municípios, tanto pela melhoria da avaliação do valor das propriedades quanto pelo

aumento da arrecadação proveniente do crescimento dos setores de comércio, serviços e indústria. Isso, somado ao aumento dos repasses da União e dos Estados, também possibilitou que abarcassem novas funções (AFONSO; ARAÚJO; KHAIR, 2002).

Dessa forma, para intensificar o processo de descentralização, o Governo de Fernando Henrique Cardoso adotou sete mecanismos principais:

- 1) O combate à inflação e a respectiva regulamentação dos repasses, permitindo uma negociação mais estável e planejada com outros entes; 2) a associação dos objetivos de reforma do Estado, como o ajuste fiscal e a modernização administrativa, com a descentralização; 3) condicionou a transferência de recursos à participação da sociedade na gestão local; 4) criou formas de coordenação nacional das políticas públicas baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além de utilizar instrumentos de redistribuição horizontal no Fundef; 5) adoção de políticas de distribuição de renda direta à população, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com ações dos governos locais, dependendo do aporte da União; 6) aprovou um conjunto enorme de leis e emendas constitucionais, institucionalizando as mudanças feitas em relação às pressões conjunturais e 7) estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional (ABRÚCIO, 2005, p. 54).

Como resultado às ações governamentais, o que se apurou no país foi um misto de experiências bem-sucedidas, outras, nem tanto, chegando a ser verdadeiros fracassos. Em todo caso, houve uma significativa alteração na distribuição das competências das políticas públicas brasileiras, se comparado ao período do autoritarismo (KUGELMAS; SOLA, 1999), ou mesmo em relação aos governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco. Isso porque, “o governo federal reuniu condições institucionais para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os municípios” (ABRÚCIO, 2007; ARAÚJO; KHAIR, 2001; ARRETCHE, 2002). O Executivo Federal não só regulamentou essas políticas, como também distribuiu tarefas às demais unidades federativas e criou incentivos financeiros objetivando a adesão dos municípios, que hoje são responsáveis pela maior parte dos serviços públicos (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007). As políticas de saúde e educação são exemplos de atividades que antes eram desenvolvidas exclusivamente em âmbito estadual ou nacional, passaram a ser executadas pelos municípios (ABRÚCIO, 2005; ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

O problema em relação ao aumento das responsabilidades é que, devido às desigualdades econômicas e administrativas existentes entre as regiões brasileiras, em muitos casos, os municípios assumiram grande parcela dos encargos sem estarem devidamente preparados, por possuírem baixa capacidade tributária (ABRÚCIO, 2005, 2007; AFONSO; ARAUJO; KHAIR, 2002; CUNHA, 2004). E, embora a Constituição determine a existência de várias competências concorrentes, o federalismo cooperativo não existe na prática devido à “ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo” (SOUZA, 2005, p. 110).

Além disso, existem outros entraves históricos que atrapalham o processo: a falta de interação entre as entidades subnacionais, devido à falta de incentivos ao desenvolvimento de formas de cooperação entre elas; a intensa metropolização e o crescimento dos seus problemas sociais, tendo em vista que essas regiões se enfraqueceram institucionalmente, se comparado ao status que contemplavam no período militar; e a sobrevivência de resquícios patrimonialistas no plano local, prevalecendo o regime oligárquico, em detrimento da democracia (ABRÚCIO, 2005).

Esses problemas causaram falhas do processo de descentralização, destacando-se: a fragmentação de políticas em vários órgãos; falta de avaliação mais precisa das áreas descentralizadas; falta de adoção de uma política tributária que promova melhor distribuição dos recursos devido à recentralização dos mesmos; fracasso de políticas urbanas como habitação e saneamento (ABRÚCIO, 2005). Ademais, não conseguiu extinguir o conflito em relação à distribuição dos recursos a cada unidade federativa, assim como a guerra fiscal entre os estados, prevalecendo a falta de cooperação entre os entes (KUGELMAS; SOLA, 1999).

No que se refere ao principal objetivo almejado na busca pela descentralização, a democratização do país em âmbito local (ABRÚCIO, 2005, 2007; LASSANCE, 2012), não houve uma significativa melhora na democracia ou na gestão de políticas públicas, tendo em vista que os seus efeitos não são homogêneos a todas as regiões do país e que existem poucos fóruns participativos, ainda assim, ocorreu a disseminação deste instrumento democrático e de comitês e parcerias por todo o país que ampliaram as discussões acerca do papel exercido pelos cidadãos brasileiros na democracia (MOURA; SILVA, 2008).

Assim, mesmo com tantos problemas, houve alguns casos de descentralização que foram tão bem-sucedidos, que receberam a atenção internacional, tais como: a melhoria do ensino básico em Minas Gerais; a redução da mortalidade infantil no Ceará e a participação

popular no orçamento da prefeitura de Porto Alegre, Rio Grande do Sul (KUGELMAS; SOLA, 1999).

Enfim, percebe-se que o processo de descentralização envolve questões complexas, principalmente, acerca da subdivisão das competências entre os entes federativos e sobre a capacidade dos municípios em receberem as novas atribuições, tendo em vista que parte deles não é capaz de executar sozinha essas tarefas e que necessita dos demais entes para o sucesso dessas políticas. Outro ponto importante é a contribuição da descentralização para a ampliação da democracia local. Essas questões são determinantes para o sucesso ou o fracasso do processo de delegação de atividades para os entes subnacionais e, portanto, é relevante conhecer o cenário específico de descentralização de determinadas políticas públicas, conforme será discutido a seguir.

2.2 A descentralização de políticas públicas no Brasil

A noção de política pública surgiu nos Estados Unidos, no século XIX, como uma forma de Administração Pública que objetiva uma maior eficiência dos serviços públicos. Na Europa, surgiu como um esforço de entendimento em relação ao Estado e suas instituições (BARCELOS, 2013). Em ambos os casos, a preocupação era reduzir os riscos e ampliar as certezas de tomada de decisão dos governos (BAPTISTA; REZENDE, 2011). O interesse sobre o assunto advém do fato que o governo arrecada recursos da sociedade e o devolve em forma de benefícios a essa sociedade, por meio das políticas públicas (RODRIGUES, 2010). Portanto, a elaboração de políticas é um processo complexo, que envolve quase todas as esferas da gestão pública e instituições governamentais, bem como, demandas, pressões, conflitos, negociações entre os representantes do Estado e da sociedade, que poderão resultar em leis e regras que culminem em ações do governo. Ou seja, elaborar políticas é governar e governar é elaborar políticas (HALE, 1988). Portanto, sua perspectiva vai além da perspectiva de políticas governamentais, sendo que a função do Estado é servir à comunidade política (SECCHI, 2015).

Ou seja, uma política pública é relevante na medida em que esta representa o meio pelo qual os governantes atendem as demandas sociais ou solucionam pacificamente os conflitos sociais (RUA, 1997; SECCHI, 2015). Essas demandas referem-se a tudo aquilo que uma nação precisa para sobreviver e para se desenvolver, portanto, abrangem as necessidades

básicas do ser humano, como acesso ao atendimento médico, e também àquilo que proporciona maior conforto aos cidadãos, como desfrutar de momentos de lazer em uma praça bem iluminada. Dessa forma, as políticas são agrupadas em áreas específicas que podem, por exemplo, ser classificadas entre políticas urbanas e políticas sociais, embora esses conceitos estejam, de certa forma, entrelaçados.

Isso porque, uma política é considerada urbana quando os problemas públicos relacionados à vida urbana, tais como: déficit de habitação, necessidade de extensão de redes de eletricidade ou de saneamento básico, ruas sem calçamento, demandam a elaboração de políticas públicas para saná-los (TONELLA, 2013). Dentre essas demandas provenientes da vida nas cidades encontram-se os serviços de iluminação de praças e vias urbanas, objeto desse trabalho.

Quanto às políticas sociais, podem ser definidas como “um conjunto de diretrizes, orientações, critérios e ações que permitam a preservação e a elevação do bem estar social, procurando que os benefícios do desenvolvimento alcancem a todas as classes sociais com a maior equidade possível” (CARVALHO, 2007, p. 74). Esse conceito pode levar ao entendimento que, na medida em que a construção de uma ponte facilita o acesso da população a hospitais e escolas, poderia ser considerada uma política social (CARVALHO, 2007). Ou seja, considerando-se que a implementação de uma política urbana tende a melhorar a vida das pessoas em seu entorno, essas definições tornam-se bastante entremeadas.

De qualquer forma, sejam elas urbanas ou sociais, são de extremo interesse da sociedade, destacando-se entre as políticas urbanas, saneamento e habitação, e, dentre as políticas sociais, saúde e educação. Considerando-se que a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco na retomada da democracia e do caráter federalista do Estado brasileiro (COSTA; LAPENTA, 2012), que tornou os municípios entes federativos dotados de autonomia política e administrativa e que, a partir daí passaram a assumir novas responsabilidades, é relevante para este estudo compreender qual o papel dos municípios na implementação dessas políticas, tendo em vista que, para isso, precisam ser capazes de colocar em prática os novos encargos, o que depende do nível de recursos humanos, técnicos, financeiros, dentre outros (BICHR, 2011).

A implementação de políticas públicas é a etapa que pode ser considerada a mais importante de todo o processo de construção de uma política pública (CARVALHO; BARBOSA, 2011). Esse processo, denominado ciclo de políticas públicas, compreende as

etapas que vão desde a formação da agenda; formulação da política e tomada de decisão; implementação, até a avaliação da política (BAPTISTA; REZENDE, 2011; SECCHI, 2013). A etapa de implementação é a mais importante porque é o momento em que são levantadas questões sobre como colocar em prática aquilo que foi planejado no momento da sua formulação (LIMA; MEDEIROS, 2012; SOUZA; COSTA, 2016). Inclusive, estudos realizados nos Estados Unidos sobre objetivos que foram almejados, mas que não obtiveram sucesso, concluíram que o problema estava na forma de implementação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para que isso não ocorra, o planejamento deve levar em conta “informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a população [...]” (OLIVEIRA, 2006, p. 273). Contudo, a implementação perfeita é inatingível, tendo em vista que está sujeita a diversas variantes, tais como: a comunicação entre instituições formuladoras e implementadoras; as características das agências (tamanho da equipe, hierarquia, controle, etc.); as condições políticas, econômicas e sociais, mas, acima de tudo o fator humano envolvido e o nível de discricionariedade dos atores implementadores (CARVALHO; BARBOSA, 2011; LIMA; MEDEIROS, 2012; MEDEIROS; FARAH, 2013; SOUZA; COSTA, 2016).

Isso porque, a implementação das políticas depende dos servidores públicos e de funcionários administrativos para estabelecimento e execução das ações necessárias. Os servidores públicos, com base na legislação, elaboram os regulamentos para a prática dos procedimentos necessários (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Esses funcionários não seguem apenas as regras impostas pela classe formuladora, mas agem com discricionariedade, sofrendo influência e influenciando a instituição a qual representam. Além disso, eles sofrem influência de seus valores e crenças, valores de outros atores envolvidos, regulamentos, e da própria situação dos cidadãos beneficiários das políticas públicas. Eles são a ponte entre governo e cidadãos, mas essa discricionariedade possibilita a prática clientelista e a arbitrariedade de certos burocratas no uso do poder (LOTTA, 2013).

Inclusive, os jogos de interesse dos atores envolvidos representam um grave gargalo a essa importante fase do processo (LOTTA, 2013). Ademais, destacam-se outros obstáculos: atrasos nas transferências de recursos; baixo alcance às pequenas organizações; indefinição de competência dos atores internos ao governo, gerando conflito de autoridade; insuficiência dos

instrumentos de monitoramento, dentre outros. A alternativa para a redução desses problemas seria o acompanhamento e controle constantes, tanto por formuladores quanto por implementadores, para reconhecimento das dificuldades e problemas, que devem ser continuamente tratados, visando garantir a efetividade de uma política ou mesmo para que se constitua a evidência que o melhor é sua extinção (MEDEIROS; FARAH, 2013).

Ademais, para implementação de uma política é necessária a presença de diferentes recursos, sejam eles técnicos, burocráticos, políticos, administrativos, pessoal, etc., ou seja, é necessário avaliar a capacidade do Estado no sentido de disponibilizar recursos administrativos, técnicos e financeiros que possibilitem intervenções de políticas (BICHIR, 2011; PIERSON, 1996).

Daí a importância em se avaliar qual a capacidade do Estado, ou do ente federativo em assumir a implementação de uma nova política, porque o nível de recursos básicos, a capacidade de arrecadação de impostos e de coleta de informações, assim como, os diferentes graus de sua influência em cada setor podem determinar diferentes resultados nas políticas públicas, tal como o sucesso ou o fracasso das mesmas. No contexto brasileiro, a retomada da democracia e, posteriormente, o controle da inflação, a modernização econômica, a inserção do país na globalização representaram marcos determinantes na modernização do Estado e ampliaram a capacidade dos entes em implementar novas políticas (BICHIR, 2011).

A implementação de políticas públicas também está intrinsecamente relacionada à organização institucional de cada país, tais como: a forma de governo, os modelos adotados pela administração pública, ou a influência do judiciário. No Brasil, o federalismo tem influenciado sobremaneira as decisões dos gestores públicos, principalmente com a descentralização e a redemocratização ocorridas nos últimos anos. Com diferentes graus de autonomia, União, Estados e Municípios implementam políticas nas áreas de saúde, educação, assistência social, dentre outras, o que torna importante analisar a influência da forma como são distribuídas as atribuições entre os três entes da federação (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007; ALMEIDA, 2006).

Principalmente, quando se leva em consideração que as desigualdades regionais tornam determinados entes, especialmente os pequenos municípios, incapazes de implementar determinadas políticas, que nada mais são que uma resposta à necessidade e aos anseios da população.

Dentro deste contexto, e para fins de, posteriormente comparar com a forma de transferência das atividades de iluminação pública aos municípios, foram eleitas categorias para compreender o papel dos municípios na implementação das políticas de saneamento, habitação, saúde e educação. Essas categorias relacionam-se ao atendimento dos requisitos necessários à efetiva implementação de uma política, assim, como ao atendimento de um dos principais objetivos da descentralização no Brasil, que foi a retomada da democracia após o período militar. Para que seja possível a implementação de uma política, é necessário que o município possua capacidade de execução, o que envolve disponibilidade de recursos, portanto, serão avaliados: a forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras. Quanto ao aspecto democrático, são relevantes: o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil.

Portanto, torna-se importante compreender a qual ou quais entes federativos compete a execução das principais políticas públicas supracitadas e até que ponto as municipalidades estão envolvidas na prestação desses serviços.

No que se refere à prestação dos serviços de saneamento e habitação, na época do regime militar, era estatal e centralizado, portanto prevaleciam as empresas estatais. Com a Constituição Federal de 1988, em seu inciso IX do artigo 23, determinou que: “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Ou seja, sendo a competência dos três entes, não pode se dizer que houve a descentralização dessas atividades às municipalidades. O que ocorreu, a partir da década de 1990, foi a delegação de atividades a terceiros e a privatização de empresas públicas (LASSANCE et al., 2012; TONELLA, 2013).

O posicionamento do governo federal, neste sentido, recebeu o apoio de vários prefeitos e governadores, que viam na venda dessas empresas, a saída para o déficit fiscal de seus governos (ARRETCHE, 2002), embora os recursos provenientes das privatizações, não tenham, de fato, solucionado os problemas deficitários de diversos entes que aderiram ao projeto (ABRÚCIO, 2005).

Entretanto, no caso do saneamento básico, em diversas localidades brasileiras, principalmente no sul e sudeste, as companhias de água e esgoto ainda são municipais. Mas a exploração da atividade não é garantia de recursos disponíveis que garantam a universalização

desses serviços. Isso porque a demanda de recursos é superior àqueles provenientes do retorno obtido com a exploração do próprio setor (GALVÃO JÚNIOR et al., 2009).

Somando-se ao fato de que a efetiva titularidade da política de saneamento brasileira ainda não tenha sido claramente definida, por não estar bem regulamentada a responsabilidade de cada ente federativo, ainda existem regiões brasileiras que não possuem saneamento básico, embora seja um serviço de primeira necessidade do ser humano (GALVÃO JÚNIOR et al., 2009). Em uma pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro em 2008, constatou-se que, 32,1% do total de domicílios urbanos brasileiros, aproximadamente, dez milhões de moradias apresentam algum tipo de deficiência de infraestrutura, dentre eles, a falta de saneamento básico (TONELLA, 2013). Portanto, realmente é necessária a soma dos esforços da União, estados e municípios, assim como do setor privado nesse sentido (GALVÃO JÚNIOR et al., 2009).

Como exemplo de ações do governo federal no sentido de estabelecer a participação dos demais entes nessa política, assim como de promover a universalização dos serviços, cita-se o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), instituído em 2007, por meio da Lei 11.445 de 2007, que visava:

- a) definição dos objetivos e metas nacionais e regionalizadas e o engajamento de todos os entes federados pela universalização do saneamento básicos nas áreas rural e urbana; b) superação das desigualdades e inclusão social por meio da universalização do saneamento básico – em abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais – que deve garantir, independentemente de classe social e capacidade de pagamento – qualidade, integralidade, continuidade, inclusão social e, ainda, contribuir para a superação das diferentes formas de desigualdades sociais e regionais, em especial as desigualdades de gênero e étnico-raciais; c) cumprimento de metas no sentido de reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas sem acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário (BRASIL, 2007; TONELLA, 2013).

O Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), implementado naquele ano, também visava ao investimento em diversos setores de infraestrutura, sobretudo à habitação e ao saneamento (TONELLA, 2013). Porém, os valores investidos ainda estão aquém de atender à demanda necessária, faltando diretrizes para regulamentação do setor, como ocorre nas políticas de saúde e educação (ARRETCHE, 2010; GALVÃO JÚNIOR et al., 2009).

No que se refere especificamente ao papel dos municípios nessa política, além dos altos custos que, geralmente, não possuem condições de suportá-los, faltam metas para

acompanhamento e responsabilização dos gestores públicos municipais (GALVÃO JÚNIOR et al., 2009), que são despreparados administrativamente e evitam a adoção de medidas de modernização gerencial que poderiam otimizar a arrecadação de recursos e reinvesti-los em projetos de melhoria das condições urbanas (CARNEIRO; BRASIL, 2010).

Quanto à política de habitação, há muitas similaridades no que ocorre com o saneamento. A reponsabilidade sobre essa política não foi claramente regulamentada e a opção encontrada pelo Governo Federal foi a delegação de funções à iniciativa privada. Na década de 1990, a estratégia de ampliação da política de habitação consistiu na descentralização dos recursos, abertura de mercado de serviços a empresas privadas e concessão de empréstimos aos adquirentes de imóvel próprio. Com a abertura de mercado, as pessoas poderiam escolher o imóvel a ser adquirido, haveria competição entre as construtoras privadas e, portanto, redução das práticas clientelistas e corrupção (ARRETCHE, 2002).

Os programas habitacionais eram financiados com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o que levou ao alto nível de adesão dos Estados (ARRETCHE, 2002) a esses programas. Entretanto, o Conselho Gestor do FGTS era responsável por definir as regras operacionais do programa, assim como o agente financeiro do Fundo, a Caixa Econômica Federal, sem a participação de representantes dos entes federativos nas decisões, o que garantia ao governo federal uniteralidade na formulação de regras (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, o nível de exigências para receber esses recursos era alto e apenas aqueles entes que demonstrassem capacidade de pagamento seriam beneficiados. Consequentemente, as empresas estatais que se encontravam em alto grau de endividamento, perderam recursos e a maioria faliu ou diversificou suas atividades.

Entre 1995-1998, o Programa Pró-Moradia, isto é, a rede de empresas públicas de habitação, recebeu 11,5% dos recursos habitacionais do FGTS, via Programa Pró-Moradia, e 28% dos recursos destinados ao Programa Carta de Crédito Associativo. O Programa Carta de Crédito Individual, por sua vez, recebeu 76% desses recursos, os quais foram utilizados majoritariamente para a aquisição de imóveis usados (ARRETCHE, 2002, p. 35).

Dessa forma, para o mutuário final, havia duas linhas de crédito: a primeira, concedida nos mesmos moldes antigos, contando com a prestação dos serviços por órgãos e empresas públicas, destinada àqueles com renda até três salários mínimos e a segunda, destinada às pessoas, cujos rendimentos chegassem até doze salários mínimos, pela qual poderiam adquirir

imóveis novos ou usados no mercado imobiliário, ou construir ou reformar sua própria residência (ARRETCHE, 2002).

Porém, as mudanças não trouxeram grandes avanços acerca da clareza na distribuição das atividades referentes à política habitacional. O Estatuto da Cidade, criado por Lei 10.257/2001, ratifica o art. 23 da Constituição, em seu art. 3º, quando afirma que compete à União “[...] promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 2001).

Em 2003, com o objetivo de ampliar as políticas urbanas, foi criado o Ministério das Cidades e em 2005, o Conselho Nacional das Cidades e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Como resultado desse novo sistema, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que consistiu em um conjunto de ações e medidas econômicas, jurídicas e institucionais para promover o SNHIS e que objetivava a universalização do acesso à moradia digna. O programa previa a participação financeira do município, porém a fonte de financiamento principal continuava sendo o FGTS, além de recursos provenientes da Caderneta de Poupança. O foco principal era atender a população com renda de zero a três salários mínimos (TONELLA, 2013). Esse conjunto de medidas promoveu a aceleração da produção nacional, sendo que, enquanto no ano de 2002, o SFH possibilitou a aquisição de vinte e cinco mil residências, em 2009, foram adquiridas duzentos e oitenta mil unidades pelos mutuários (LASSANCE et al., 2012).

Em 2009, além da questão social, a economia brasileira passava por uma crise e como uma forma de atenuá-la, foi implantado o Programa Minha Casa Minha Vida, como uma das vertentes do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), com a meta de construir um milhão de casas para famílias de baixa renda (até três salários mínimos), o que aqueceu o mercado da construção civil. O programa foi subsidiado pelo governo federal, com a concepção do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O programa foi estendido a todos os estados brasileiros e os projetos deveriam contar com a participação financeira dos municípios. Para os mutuários com renda entre três e dez salários mínimos, foi instituído o Fundo Garantidor de Habitação Popular (FGHab), que garantia o pagamento aos agentes financeiros, em caso de morte, invalidez permanente, ou mesmo incapacidade temporária de pagamento das prestações, como em caso de desemprego do mutuário (LASSANCE et al., 2012).

O resultado desse programa, assim como o dos anteriores, no que se refere ao atendimento das necessidades populacionais, apresentou avanços significativos, porém, está orientado pela lógica econômica de curto prazo e não possui um planejamento de longo prazo de reforma urbana, necessário para efetivamente eliminar o déficit habitacional brasileiro (LASSANCE et al., 2012; TONELLA, 2013).

Ainda não existe regulamentação da participação de cada um dos entes, e a contribuição municipal continua bastante limitada, tendo em vista que os gestores locais são despreparados para gerenciar as questões habitacionais, os custos são altos, os municípios são incapazes de suportá-los e, embora recebam transferências da União, elas não podem ser consideradas universais, tendo em vista que apenas os maiores municípios conseguem acesso às fontes de financiamento, e nem mesmo regulares, devido à própria desregulação do setor que dá autonomia dos gestores públicos em definir os percentuais da arrecadação serão destinados à habitação (ARRETCHE, 2010; MOREIRA et al., 2012).

Assim, como no caso das políticas de saneamento e habitação, a Carta Magna não definiu com clareza a hierarquia sobre as políticas sociais, mas as regras estabelecidas por ela designaram ao Estado Central, a autoridade para legislar sobre o assunto. Por conseguinte, após a segunda metade dos anos 1990, houve a efetiva distribuição dessas tarefas, mediante legislação ordinária, emendas constitucionais ou normas ministeriais, sendo que, quase sempre, essa divisão representou a municipalização dos serviços (ARRETCHE, 2004, 2010).

Os instrumentos de regulação foram elaborados de forma específica para cada política, englobando as dimensões como financiamento, competência, oferta e necessidade de expansão, incentivo à descentralização, equilíbrio entre oferta e arrecadação de recursos (ARRETCHE, 2010; BICHIR, 2011), o que, portanto, conferiu a cada política processos de descentralização específicos.

No caso da saúde, a Constituição de 1988 prevê que esta área é responsabilidade dos três entes. Tendo em vista as diferenças de porte populacional, às desigualdades de distribuição de renda e às próprias condições político-institucionais dos entes federativos, as ações referentes ao cuidado com a saúde dos cidadãos não podem se restringir aos limites geográficos, daí a necessidade de interação dos entes federativos e da participação de atores não governamentais para o desenvolvimento de estratégias, coordenação e financiamento das atividades (LIMA et al., 2012).

A reforma do setor começou pela implementação do SUS (Sistema Único de Saúde), cujas características básicas são “a universalidade, a integralidade e a igualdade de assistência garantida a todos os brasileiros; preconizava ainda a descentralização da gestão do sistema e a participação da comunidade, com um tom fortemente municipalista” (ABRÚCIO, 2005, p. 58). Suas regras foram preconizadas pela Constituição de 1988 e pelas leis 8.080/90 e 8.142/91 (BRASIL, 1990, 1991; ARRETICHE, 2003) e sua operacionalização passou pela coordenação e financiamento da União (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007), o que possibilitou a redução das tensões intergovernamentais na implantação do processo de descentralização (LIMA et al., 2012).

Por meio da Lei Orgânica da Saúde nº 8.080, promulgada em 19 de setembro de 1990, em seu artigo 4º definiu-se que o SUS é:

O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das 7 fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar (BRASIL, 1990).

E pela Lei 8.142/91, definiu-se que os recursos do SUS seriam depositados em um Fundo de Saúde, cuja movimentação seria fiscalizada pelos Conselhos de Saúde. Esses Conselhos “são instâncias colegiadas, participativas e paritárias, formados por representantes da população usuária do SUS, por prestadores de serviços e por profissionais de saúde, com poder deliberativo” (BRASIL, 1991; GOMES, 2016, p. 72). Com isso, tornaram-se atores da política de saúde brasileira, os três entes do governo, instituições públicas, prestadores de serviços, representantes da população atendida e iniciativa privada.

Dessa forma, a estrutura do SUS, foi pautada em um modelo descentralizado, participativo, hierarquizado e de abrangência nacional, de forma que a universalização dos serviços e a criação das Normas Operacionais Básicas (NOBs) representaram os maiores benefícios para que os municípios aderissem à descentralização porque estabeleciam os critérios e garantiam a transferência de recursos da União às municipalidades (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007; ARRETICHE, 2003; VIANA; MACHADO, 2009).

Outro incentivo criado nesse sentido foi o Piso de Atenção Básica, o PAB, criado em dezembro de 1997. Este novo critério de repasse era composto por uma parte física, proporcional ao número de habitantes do governo local e uma parte variável, de acordo com a quantidade de serviços fornecidos à população, o que garantiu não só a ampliação da oferta, mas também uma ação no sentido de reduzir a desigualdade regional. A garantia de fontes seguras de recursos por meio da regularidade do repasse pelo Governo Federal estruturou a descentralização da política da saúde, garantindo a adesão de 99% dos municípios (ABRÚCIO, 2005; ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

E, no sentido de garantir recursos para manutenção dos gastos no setor, a Emenda Constitucional nº 29 de 2000 estipulou percentuais mínimos de investimento à saúde por estados e municípios, sendo 12% (descontadas as transferências aos municípios) para aquele e 15% para este último, o que assegurou a efetiva coparticipação entre os entes (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

O Ministério da Saúde também foi reorganizado administrativamente, com aperfeiçoamento de pessoal e criação das agências reguladoras: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

Objetivando melhorar a prestação dos serviços, por meio da cooperação entre as municipalidades, o Ministério da Saúde incentivou a criação de consórcios entre elas. Ressalta-se que, embora o conceito jurídico dos consórcios esteja relacionado ao estabelecimento de acordos administrativos entre entidades da administração pública direta ou indireta, sempre da mesma espécie, para atendimento a objetivo comum das partes, o conceito usual é a união cooperativa de municípios para a execução de serviços de interesse de toda uma região, onde são reunidos todos os recursos necessários que, individualmente as prefeituras não teriam condições de disponibilizar (CUNHA, 2004). Porém, embora os incentivos aos consórcios tenham apresentado resultado no que se refere, principalmente, a essa política, o percentual de consórcios é baixo e não se verifica a formação de consórcios com a participação de capitais (ABRÚCIO, 2005). Constatou-se que eles podem representar uma ferramenta no sentido de minimizar as desigualdades entre os municípios, mas precisam de maior regulamentação e incentivo e, de qualquer forma, nunca serão capazes de resolver os problemas federativos brasileiros (ABRÚCIO, 2005; CUNHA, 2004).

Em contrapartida, os próprios problemas do federalismo, tais como; o federalismo compartimentalizado, o municipalismo autárquico e a fragilidade jurídica do instrumento são entraves à ampliação dos consórcios. Inclusive, as questões federativas continuaram representando a maior lacuna do sistema de saúde, principalmente quanto à participação dos estados (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

Em 2006, foi implantado pelo Ministério da Saúde, o Pacto de Saúde consolidado em três outros documentos: pelo Pacto de Gestão, Pacto pela Vida e Pacto em Defesa do SUS. Este conjunto de documentos objetivava reduzir a burocratização entre os entes intergovernamentais e a divisão dos mecanismos de transferência dos recursos federais. Para fortalecer a descentralização, o pacto propunha “a redefinição das responsabilidades coletivas dos três entes gestores e a pactuação de prioridades, objetivos e metas a serem atingidos no âmbito setorial” (LIMA, 2012, p. 1905). Também foi proposta a criação de Colegiados de Gestão Regional, cuja função era servir como canais de negociação entre representantes do estado e dos municípios para fortalecer a governança regional do SUS, considerando-se as diversidades existentes no território brasileiro, a fim de buscar a complementariedade das regiões e incentivando a participação estadual no processo (LIMA et al., 2012).

Entretanto, as estratégias propostas pelo Pacto foram insuficientes para promover os avanços na descentralização das políticas de saúde, conforme planejado. Os Colegiados de Gestão Regional não funcionaram adequadamente, tendo em vista a falta de recursos e estrutura em diversas regiões; o modelo de intervenção federal constante no referido Pacto foi fraco; houve pouca valorização do planejamento regional, o que ampliou o risco de desarticulação entre os processos de acordos intergovernamentais (LIMA et al., 2012). Isso porque, embora a garantia constitucional de universalidade tenha sido importante na construção do SUS, na realidade, a igualdade de acesso à saúde ainda está distante da realidade, tendo em vista as condições socioeconômicas brasileiras, as barreiras geográficas e as questões culturais da população, dentre outros fatores (ASSIS; JESUS, 2012).

Porém, mesmo que os resultados não sejam perfeitos, verifica-se que essas normas e regras representaram importantes ações dos governos federais no sentido da descentralização da política de saúde e organização do SUS. Esse modelo tem sido construído ao longo dos anos para superar os obstáculos encontrados, sejam eles: políticos, econômicos ou de natureza federativa (COSTA; LAPENDA, 2012).

E, realmente é possível identificar alterações nas relações intergovernamentais na área da saúde nos últimos vinte anos que envolvem os arranjos institucionais para elaboração de regras, de acordo com os interesses regionais e também a alteração do conjunto de atores, com participação de gestores locais e conselheiros de saúde, embora seja necessário o desenvolvimento de ações de incentivo à maior participação de organizações da sociedade civil (VIANA; MACHADO, 2009).

Dentro deste contexto, pode-se dizer que “nos marcos da democracia e do federalismo, o SUS constituiu uma estrutura institucional complexa para coordenar as ações dos três níveis de governo e de provedores de serviços de saúde públicos e privados” (ARRETCHE, 2003, p. 343) e as municipalidades tornaram-se os atores principais na provisão de serviços de saúde, mas ainda não foi possível assegurar a equidade, universalidade e integralidade de acesso aos serviços (ARRETCHE, 2003; COSTA; LAPENDA, 2012), porque os mecanismos de controle possíveis aos diversos atores envolvidos, sejam eles: os eleitores e representantes da sociedade civil, ou o próprio Ministério da Saúde, ainda não são plenamente explorados (ARRETCHE, 2003).

Quanto à política de Educação, o artigo 22 da Constituição Federal, em seu inciso XXIV, preconiza que é competência exclusiva da União legislar sobre as diretrizes e bases da Educação Nacional (BRASIL, 1988). Este artigo está em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Ou seja, a União atribui a si mesma a responsabilidade sobre os princípios básicos da educação, tendo em vista que esta constitui uma ferramenta que possibilita ao indivíduo conhecer seus direitos e deveres e, o que lhe proporciona melhores condições de lutar por sua liberdade, por melhores condições de vida e lhe confere consciência de seus deveres para com a pátria e para com o próximo. Comportamento que promove o desenvolvimento, reduz as desigualdades e promove o bem de todos (CURY, 2010). Nesse sentido, a União, por meio da Constituição de 1988, assumiu o compromisso de melhorar a qualidade e universalizar o ensino básico para crianças de sete a quatorze anos (BRASIL, 1988).

Portanto, para regulamentar o regime de colaboração disposto no art. 211 da Carta Magna, em função do aspecto federativo da nação, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de número 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996). O art. 9º, parágrafo 1º, prevê que cabe à União, por meio do Ministério de Educação e Cultura, a organização da Educação Nacional, incumbindo-se de: “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e os Municípios”, o que também vai de encontro ao estabelecido pelo inciso IX do art. 24 da CF, que “compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: educação, cultura, ensino, desporto, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (BRASIL, 1988). Além dos entes federativos, a regulamentação da LDB e do PNE contou com a participação social por meio da atuação do Fórum em Defesa da Educação e de outros movimentos sociais (BORDIGNON, 2008).

Entretanto, além de legislar, é responsabilidade dos três entes subsidiar o acesso à educação, como previsto no inciso V do art. 23 que estabelece que: “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 1988).

Quanto aos meios, sejam eles materiais ou financeiros, está previsto no Art. 212 que: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção de desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988). Mas, não só de recursos públicos sobrevive a educação brasileira. O Art. 19 da Lei 9.394/96 reconhece a participação de outros atores na constituição da política de Educação Brasileira que estabelece como integrante dos sistemas de ensino, as instituições mantidas pela iniciativa privada, sendo elas: particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas (BRASIL, 1996), o que promove a redução do papel do Estado na educação, mas que restringe o acesso à educação completa, principalmente no que se refere à educação secundária (TELLO; MAINARDES, 2014).

Ademais, foi exatamente a questão da distribuição dos recursos que propiciou subsídios para que se colocasse em prática a divisão de responsabilidades previstas na Constituição Federal. Assim, como na saúde, a coordenação da descentralização da educação partiu, em primeiro lugar, da vinculação do repasse de recursos, por meio do maior controle na prestação de serviços (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; AFONSO; ARAÚJO; KAHIR, 2002). Porém, ao contrário da saúde, o governo federal não desempenhava um papel central

na gestão e no financiamento no ensino, portanto, para o sucesso da descentralização, foi necessária a emissão da Emenda Constitucional nº 14, que deu origem ao FUNDEF (Fundo de desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) (ARRETCHE, 2004; COSTA, 2010).

Basicamente, a Emenda Constitucional determinou que 15% das receitas anuais de Estados e Municípios seriam automaticamente retidas em um Fundo (o FUNDEF), que seriam repartidas entre os entes de cada Estado, de acordo com o número de matrículas oferecidas (AFONSO; ARAÚJO; KAHIR, 2002; ARRETCHE, 2002, 2004). O FUNDEF, portanto, consistiu no instrumento pelo qual o Governo FHC coordenou o processo de municipalização do ensino fundamental, por meio de maior transferência dos recursos dos estados aos municípios em favor da educação (ABRUCIO; FRANZESE, 2007), além de “eliminar as desigualdades intra-estaduais de gasto no ensino fundamental” (ARRETCHE, 2004, p. 24). Além desse mecanismo de incentivo, foi implementado o Programa Dinheiro na Escola, que garantia mais autonomia das escolas no gerenciamento dos recursos e para ampliação do controle e participação social foram criados Conselhos de Fiscalização e Acompanhamento (BORDIGNON, 2008).

Desde a instituição do FUNDEF, em 1996, a responsabilidade dos municípios pela Educação aumentou consideravelmente. Até 1995, as matrículas no ensino fundamental municipal correspondiam a, no máximo, um terço do total de matrículas no Brasil. Em 2013, o número de alunos matriculados na rede municipal passou para 56%, no estado, 29% e 15% na rede particular de ensino (PINTO, 2014).

Contudo, os municípios não estão preparados administrativa e financeiramente para toda essa responsabilidade imputada pelo governo federal. Portanto, o FUNDEF e, posteriormente o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação), programa que substituiu o FUNDEF em 2007, têm sido de fundamental importância às municipalidades (ARRETCHE, 2010; PINTO, 2014). Tanto que, se tornaram absolutamente dependentes daqueles recursos, de tal forma que, o fim do programa em 2020, representa uma ameaça grave à educação municipal. Enquanto as capitais possuem maior condição de captação de recursos por meio de impostos, os municípios do interior, sobretudo os menores, dependem amplamente do FUNDEB e ainda arcam com altos custos, superiores ao que lhes é destinado, para promover a oferta de educação básica na área rural (PINTO, 2014).

Quanto à participação social, os Conselhos de Educação (Nacional, Estadual e Municipal) existem desde a década de 1920, sendo que, a Constituição Federal de 1988 representou um marco nas funções desses conselhos. Anteriormente, estavam restritas a assessoramento técnico ao governo. A partir de 1988, tornaram-se um espaço para a participação social no controle e nas decisões referentes à Educação. E, embora ainda existam conselhos cuja composição seja exclusivamente determinada pelo governo, lentamente estão se adaptando à democracia participativa (BORDIGNON, 2008), mesmo que ainda esteja aquém ao que é necessário para se garantir a efetiva participação popular nas decisões relativas ao setor da educação.

Contudo, a descentralização da educação apresentou resultados positivos, na medida em que regulamentou as transferências de recursos, eliminando as incertezas de recebimento de repasses, pelo menos enquanto existir o FUNDEB. Porém, ainda não equalizou os gastos entre os entes ou reduziu as desigualdades regionais, no que se refere a essa política. O maior problema é que a qualidade da educação no país ainda requer uma melhora significativa, no que se refere à capacitação e qualificação dos professores, tanto das redes estadual, quanto municipal (ARRETCHE, 2004; COSTA, 2010).

Ainda que a descentralização das políticas de saúde e educação não tenha atingido de forma plena seus objetivos relativos à melhor utilização dos recursos públicos e democratização, o que envolve questões que vão além deste estudo, essas são políticas que apresentam uma trajetória de descentralização mais consolidada e, portanto, possibilitam que as características que envolvem esse processo forneçam subsídios para a análise de outros processos mais incipientes, como no caso da descentralização da política de iluminação pública. Nesse sentido, a próxima seção irá apresentar os procedimentos metodológicos para essa análise.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para compreensão dos procedimentos metodológicos que foram utilizados, serão descritos a seguir: o tipo de pesquisa, os instrumentos, a forma de seleção dos entrevistados, o instrumento de coleta de dados e a forma de análise.

3.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa realizada neste estudo foi de natureza analítico-descritiva, tendo em vista que descreveu o processo de descentralização da política de iluminação pública, de modo a identificar as diferenças e semelhanças com o processo de outras políticas públicas que já possuem uma trajetória de descentralização e que analisou como a Prefeitura de Formiga tem implementado esses serviços desde janeiro de 2015, quando os ativos foram transferidos para os municípios. Trata-se também de uma pesquisa exploratória, pois objetiva obter maior familiaridade com o problema, sendo que a descentralização da política de iluminação pública é um assunto pouco explorado. Este tipo de pesquisa, geralmente, envolve entrevistas, estudos de caso e levantamento bibliográfico (GIL, 2010).

A pesquisa teve finalidade qualitativa, porque buscou analisar como está se desenvolvendo a atividade de iluminação pública no município por meio da percepção dos atores diretamente envolvidos no processo. A pesquisa qualitativa relaciona-se com fenômenos, associando a objetividade e a subjetividade, sem a utilização de números, ou seja, sem o uso de métodos estatísticos, apenas por meio da interpretação do pesquisador (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010).

3.2 Instrumentos de pesquisa

Para atender aos objetivos da pesquisa, os instrumentos adotados foram: pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso aplicado no município de Formiga.

3.2.1 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica é a pesquisa realizada por meio de fontes secundárias, sejam elas livros, dissertações, artigos, jornais, teses, ou mesmo, gravações audiovisuais, como filmes, documentários, etc. Seu objetivo é que o pesquisador tenha contato com tudo aquilo que foi escrito, dito ou gravado sobre determinado assunto (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Neste estudo, a pesquisa bibliográfica foi necessária para o atendimento ao primeiro objetivo específico e foi baseada em livros sobre o assunto, teses, dissertações, artigos de anais de eventos e artigos de periódicos. Para a escolha dos artigos, foi realizada uma revisão bibliográfica a partir da revisão sistemática de literatura, que consiste em uma estratégia pré-definida que visa refinar as buscas de material de pesquisas até que se consiga atingir estabelecer um arcabouço teórico suficiente para atender os objetivos do trabalho em questão. Por meio dela é possível que outros pesquisadores aproveitem os resultados de revisões, com confiabilidade, e permite a identificação de lacunas a serem exploradas (CONFORTO; AMARAL; SILVA, 2011).

Os artigos foram selecionados por meio de buscas no portal Periódicos Capes, banco teses e dissertações, livros a partir da escolha de termos chave para a delimitação da pesquisa. São eles: descentralização; federalismo; municípios; iluminação pública; políticas públicas; saúde; educação; saneamento; habitação.

Ressalta-se que foi necessária a utilização de artigos escritos há mais de dez anos, tendo em vista que se trata de produção acadêmica importante, escrita por autores especialistas nos assuntos tratados: descentralização, federalismo, políticas públicas.

3.2.2 Pesquisa documental

A fonte de coleta de dados, na pesquisa documental, restringe-se a documentos caracterizados como fontes primárias, englobando arquivos públicos, particulares ou fontes estatísticas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

A pesquisa documental teve como propósito atender a ambos os objetivos específicos. Para atendimento ao primeiro objetivo, foram consultadas: a Resolução ANEEL nº 214/2010, a Constituição Federal, demais legislações pertinentes e estudo elaborado pela Secretaria de Energia do Estado de São Paulo. Para a consecução do segundo objetivo, que consiste em

analisar como o município de Formiga tem administrado a execução das atividades inerentes à política de iluminação pública, tendo em vista o recente processo de descentralização, foram analisados os documentos relacionados à atividade, tais como: legislação municipal, contratos com empresas terceirizadas, termo de convênio entre Cemig Distribuição e prefeitura, faturas de energia elétrica, dentre outros que se fizeram necessários (QUADRO 1).

Quadro 1 – Pesquisa documental

Documento	Contribuição à pesquisa
Carta enviada às prefeituras pela CEMIG em 2013	Forma de comunicação e justificativa de transferência às prefeituras pela CEMIG;
Termo de assentimento	Demonstra que a prefeitura aceitou pacificamente receber os ativos e comprometeu-se a executar os serviços a partir de 01.01.2015;
Termo de transferência e acordo operativo do sistema de iluminação pública	Relaciona os ativos transferidos e formaliza a sua transferência, conforme definido pela Resolução ANEEL nº 414/2010, regulamentando a utilização dos postes de rede de distribuição pelo município para fins de instalação, operação e manutenção dos equipamentos de iluminação pública, esclarecendo as obrigações das partes;
Cartilha de orientação às prefeituras	Demonstra que a concessionária visou orientar as prefeituras sobre como proceder em relação à nova tarefa e também indicou fornecedores de materiais e serviços;
Termo de Convênio para Arrecadação da Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública	Compreensão dos termos em que o município autoriza a Cemig Distribuição a arrecadar a CIP, os critérios de cobrança e o valor fixado pela concessionária para administração dessa atividade.
Lei Municipal nº 5.081/2015	Descreve os critérios de cobrança da Contribuição de iluminação pública pelo município de Formiga
Editais e contratos firmados entre prefeitura e empresas terceirizadas	Compreensão dos termos e condições de contratação das prestadoras de serviços pela prefeitura de Formiga, principalmente preço contratado e pontos atendidos.

Fonte: elaborado pela autora (2017).

3.2.3 Estudo de caso

Embora existam diversos conceitos que definam um estudo de caso, o mesmo pode ser estabelecido como um delineamento de onde são empregadas diversas técnicas de coleta de dados, tais como: observação, entrevista e análise de documentos. Apesar das divergências

entre as definições encontradas na literatura, basicamente, possui as seguintes características: é um balizamento de pesquisa; preserva o caráter unitário do fenômeno em estudo; investiga um fenômeno atual; o fenômeno precisa estar inerente ao seu contexto; é uma análise profunda; é necessária a utilização de múltiplas formas de coletas de dados. Os estudos de caso, de acordo com seus objetivos podem ser classificados como exploratórios, descritivos, explicativos ou avaliativos (GIL, 2009).

Este trabalho é descritivo, na medida em que descreveu a execução dos serviços de iluminação pública pela prefeitura de Formiga, após descentralização da política, por meio da ótica dos funcionários e administradores públicos municipais. Sendo que, o município de Formiga foi eleito como objeto deste estudo por ser uma localidade polo de serviços da concessionária de energia elétrica, onde está lotado o colaborador que conduziu o processo na região oeste de Minas Gerais.

3.3 Atores da pesquisa

Para realização dessa pesquisa foram entrevistados sete atores: o colaborador da concessionária de energia elétrica que participou do processo de transição das atividades relacionadas à iluminação pública, o prefeito municipal e outros cinco servidores públicos municipais.

O colaborador da Cemig Distribuição é o Agente de Relacionamento com o Poder Público, que representa o elo entre a Cemig e as prefeituras, tendo em vista que a concessionária presta um serviço de natureza pública e, portanto, precisa manter contato constante com os administradores públicos. Na Prefeitura Municipal de Formiga, além do Prefeito Municipal, foram entrevistados os servidores públicos municipais que se encontram envolvidos diretamente no processo: o Assessor de Engenharia Elétrica, o estagiário de engenharia elétrica responsável pela operacionalização dos serviços, assim como aqueles indiretamente envolvidos, por representarem departamentos correlacionados à atividade, tais como: a Assessora Jurídica do setor de Licitações, o Secretário de Fazenda, e o Assessor Jurídico de Gabinete (QUADRO 2).

Quadro 2 - Atores da pesquisa

Entrevistado	Empresa/órgão público ao qual pertence o entrevistado
Agente de Relacionamento com o Poder Público	Colaborador da empresa Cemig Distribuição S.A
Prefeito Municipal	Chefe do Executivo de Formiga
Assessor Jurídico de Gabinete	Responsável pelo setor financeiro da prefeitura
Secretário de Fazenda	Responsável por prestar assistência jurídica ao executivo do município
Assessora Jurídica do Setor de Licitações	Responsável pelo setor que elabora os editais e contratos para aquisição de produtos e serviços da prefeitura
Assessor de Engenharia Elétrica	Engenheiro eletricista responsável pela execução dos serviços de iluminação pública e demais serviços elétricos necessários aos prédios públicos municipais
Estagiário de Engenharia Elétrica	Cargo operacional, que dá suporte ao engenheiro eletricista da prefeitura

Fonte: elaborado pela autora (2017)

Os entrevistados foram escolhidos por meio da técnica de bola de neve, que consiste na recomendação de um respondente pelo entrevistado anterior, tendo em vista que um indivíduo selecionado possuía condições de indicar outros que detivessem conhecimento sobre o assunto, por estarem envolvidos dentro da mesma problemática: em primeiro lugar, foi entrevistado o colaborador da Cemig Distribuição, que indicou o Assessor de Engenharia da Prefeitura para fornecer mais informações. Participou dessa entrevista, o estagiário responsável pela operacionalização da atividade. Esses servidores são os responsáveis pela condução da parte técnica e contato direto com as empresas terceirizadas de serviços de iluminação pública. Para análise das questões administrativas, foi entrevistado o Prefeito Municipal. Em novo contato com o colaborador da Cemig Distribuição, foram indicados: o Secretário de Fazenda e a Assessora Jurídica. O Secretário de Fazenda indicou o Assessor Jurídico de Gabinete. Esses servidores forneceram os dados relativos às questões financeiras, legais e contratuais. As entrevistas foram concluídas porque não havia outros servidores que tivessem relação com a atividade. Ademais, as informações coletadas começaram a se repetir, o que indicou a saturação da pesquisa.

3.4 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de fonte primária: entrevistas semiestruturadas realizadas com os atores selecionados, para que exista maior detalhamento das informações obtidas. Isso foi importante como subsídio à análise proposta e, conseqüentemente, para se atingir os objetivos deste estudo.

As questões elaboradas constam no APÊNDICE A e procuram levar à compreensão de como a Prefeitura Municipal de Formiga está conduzindo a nova atividade. O questionário foi constituído por 19 perguntas abertas que visaram esclarecer questões a respeito da capacidade administrativa, técnica e financeira do município, assim como, se houve algum benefício para o ente ou para a população em geral com a transferência da atividade, se houve ampliação da participação popular a partir da descentralização, além de questões acerca de como a prefeitura se organizou para a prestação dos serviços públicos em questão. Os questionários foram comuns a todos os entrevistados.

A coleta de dados foi realizada no mês de setembro de 2017. As entrevistas foram gravadas em meio digital e, posteriormente, integralmente transcritas para o formato de texto. A seguir, foi feita a análise dos dados.

3.5 Análise de dados

O instrumento utilizado para este fim foi a análise de conteúdo, método que pode ser compreendido como um conjunto de técnicas para interpretação das comunicações por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, com a intenção de uma melhor assimilação do material pelo pesquisador, que começa a formar uma ideia, conhecimentos na recepção, utilizando-se indicadores quantitativos ou não (BARDIN, 1977). Dessa forma, a análise de conteúdo compreende tanto a linguística tradicional como a interpretação do sentido das palavras. Ou seja, é importante que o pesquisador aplique sua capacidade intuitiva para decifrar aquilo que está escrito nas entrelinhas (CAMPOS, 2004).

Basicamente, é composta por três fases: a fase de pré-exploração do material ou de leituras flutuantes, a seleção das unidades de análise, ou unidades de significados e o processo de categorização e subcategorização (CAMPOS, 2004). A primeira fase objetiva conhecer o material selecionado. São realizadas várias leituras de forma flutuante, sem compromisso com

a sistematização. A leitura menos aderente permite mesmo que primária, a assimilação daquilo que não está explícito. Na segunda fase, o pesquisador escolhe as unidades de análise, que podem ser palavras, frases, parágrafos ou mesmo um texto ou um livro completo. Essas unidades de análise, nada mais são que temas que orientam o investigador na busca por suas questões de pesquisa. A escolha desses temas está relacionada aos objetivos do trabalho, a teorias adotadas por ele ou por sua própria intuição. Posteriormente, essas unidades serão categorizadas, o que constitui a terceira fase. As categorias englobam certo número de temas que exprimem significados comuns em relação ao objeto de estudo. Essas categorias podem apriorísticas ou não apriorísticas. Isso significa que elas podem ser pré-definidas (apriorísticas) ou surgirem totalmente a partir do contexto da pesquisa (não apriorística). Este último método exige, a princípio, maior consulta ao material de pesquisa (CAMPOS, 2004).

No caso desta pesquisa, as unidades de análise foram divididas em duas etapas. Na primeira etapa, para atender ao primeiro objetivo específico, os dados foram colhidos do referencial teórico e as unidades de análise estão relacionadas às categorias do processo de descentralização das políticas que serviram de subsídio à análise da política de iluminação pública e à própria política em estudo: a forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras, o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil. Na segunda etapa, que visa atender ao segundo objetivo específico, as unidades de análise foram definidas para a compreensão de como a Prefeitura de Formiga está administrando a tarefa. Por conseguinte, estão relacionadas à forma que ocorreu a descentralização: se houve incentivos do governo, como a prefeitura recebeu o novo encargo; fontes de financiamento; capacidade financeira; capacidade técnica e administrativa do município para assumir os serviços; consecução dos principais objetivos da descentralização: ampliação da eficiência e da democracia local. Essas categorias surgiram da análise do referencial teórico. A ampliação da eficiência e o aumento da democracia constam na primeira subseção como principais motivadores para a descentralização. As demais categorias apresentaram-se como pontos de discussão comuns entre os autores da segunda subseção, que debatem as características do processo de descentralização das políticas urbanas e sociais.

Portanto, podemos resumir os procedimentos metodológicos no Quadro 3, em relação aos objetivos do trabalho:

Quadro 3 - Resumo dos procedimentos metodológicos utilizados para alcance dos objetivos específicos

Objetivo	Instrumentos de pesquisa que atendem a cada objetivo		Análise de resultados
	Tipos	Coleta e análise de dados	Unidades de análise
1) Descrever o processo de descentralização da política de iluminação pública, de modo a identificar as diferenças e semelhanças com o processo de outras políticas públicas que já possuem uma trajetória de descentralização.	Pesquisa bibliográfica e documental	Foram selecionados artigos por meio de buscas no portal Periódicos Capes, banco teses e dissertações, livros a partir da escolha de termos chave para a delimitação da pesquisa. São eles: descentralização; federalismo; municípios; iluminação pública; políticas públicas; saúde; educação; saneamento; habitação. A documentação utilizada foi referente à legislação pertinente, inclusive Resolução do órgão regulador e estudo elaborado pela Secretaria de Energia do Estado de São Paulo.	Forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras, o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil.
2) Analisar como o município de Formiga tem administrado a execução das atividades inerentes à política de iluminação pública, tendo em vista o recente processo de descentralização.	Pesquisa documental	Legislação municipal, contrato com empresas terceirizadas, termo de convênio entre Cemig Distribuição e Prefeitura, faturas de energia elétrica, dentre outros.	Financiamento; capacidade financeira; capacidade técnica e administrativa do município para assumir os serviços; forma que ocorreu a descentralização: se houve incentivos do governo, como a prefeitura recebeu o novo encargo; consecução dos principais objetivos da descentralização: efficientização e ampliação da democracia.
	Estudo de caso	Entrevistas com sete atores escolhidos por meio da técnica de bola de neve, sendo: colaborador da concessionária de energia elétrica, Prefeito Municipal e outros servidores municipais. Utilizou-se a análise de conteúdo para a interpretação dos dados obtidos.	

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados foram subdivididos em duas subseções para atendimento aos dois objetivos específicos, respectivamente. A primeira traça uma análise do processo de descentralização da política de iluminação pública sob a ótica dos processos de descentralização de outras políticas públicas e se baseou nos dados obtidos por meio do referencial teórico, principalmente, no que foi observado nos tópicos que descrevem as trajetórias de descentralização das políticas públicas de saúde, educação, saneamento e habitação e, é claro, a iluminação pública.

A segunda subseção discorrerá sobre os dados coletados na segunda fase do trabalho, a pesquisa de campo. Nessa fase, foram entrevistados: o colaborador da concessionária de energia elétrica que conduziu o processo de descentralização e funcionários públicos da prefeitura municipal de Formiga que exercem atividades relacionadas à atividade de iluminação pública. Além disso, constará a avaliação dos documentos apresentados pela prefeitura que demonstrem as atribuições e encargos financeiros inerentes à manutenção do serviço público. Para a interpretação desses dados é importante compreender as modificações ocorridas após descentralização do serviço de iluminação pública após a Resolução ANEEL nº 414/2010 (ANEEL, 2010).

4.1 Análise do processo de descentralização da política de iluminação pública sob a ótica dos processos de descentralização de outras políticas públicas

Para análise da descentralização em questão, foram apresentadas no referencial teórico, as características de descentralização de outras políticas públicas. Nesta subseção, são demonstradas as questões referentes à iluminação pública e, posteriormente, essas questões são comparadas àquelas já discutidas no referencial, que se finaliza por meio de um quadro comparativo entre as políticas aqui discutidas.

4.1.1 A descentralização da política de iluminação pública

A Iluminação Pública, conforme artigo 2º, XXXIX, da Resolução ANEEL nº 414 de 2010, é o “serviço público que tem por objetivo exclusivo prover de claridade os logradouros

públicos, de forma periódica, contínua ou eventual” e, segundo o parágrafo 6º do artigo 5º, e caracteriza-se pelo:

Fornecimento para iluminação de ruas, praças, avenidas, túneis, passagens subterrâneas, jardins, vias, estradas, passarelas, abrigos de usuários de transportes coletivos, logradouros de uso comum e livre acesso, inclusive a iluminação de monumentos, fachadas, fontes luminosas e obras de arte de valor histórico, cultural ou ambiental, localizadas em áreas públicas e definidas por meio de legislação específica, exceto o fornecimento de energia elétrica que tenha por objetivo qualquer forma de propaganda ou publicidade, ou para realização de atividades que visem a interesses econômicos (ANEEL, 2010).

Portanto, é um serviço público essencial para que as pessoas que residem nos centros urbanos possam utilizar os espaços e vias no período noturno, com segurança e tranquilidade. O seu papel consiste, dentre outros, em inibir o crime, a promover a sociabilidade, em possibilitar que os jovens desfrutem de momentos de lazer e prática de esportes saudáveis em meio a áreas bem iluminadas; em reduzir o número de acidentes de trânsito ou com pedestres, no sentido que auxilia na identificação de eventuais perigos, como buracos, obstáculos, meios-fios e choques com pessoas; em tornar a cidade mais atrativa a moradores e turistas, além de aumentar a autoestima dos habitantes de cidades bem iluminadas, agradáveis e seguras (SÃO PAULO, 2013; VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013).

A iluminação pública teve sua origem na Inglaterra, em 1415, como uma alternativa para redução à criminalidade (SANTANA, 2010; SILVA, 2006; VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013). Em 1762, em Nova York, os cidadãos contribuíram, por meio de tributos, para a instalação de lâmpões e outros custos destinados à iluminação das cidades (SANTANA, 2010; SILVA, 2006). “Quanto à fonte energética, em um primeiro momento foram utilizados lâmpões a óleo vegetal, mineral ou animal. Num segundo momento, o querosene e o gás” (SILVA, 2006, p. 10). Os Estados Unidos, em 1879, foram os precursores das luminárias elétricas, utilizadas em conjunto com os sistemas de iluminação por lâmpões, visto que a confiabilidade do sistema de iluminação elétrico só se efetivou no século XX (SANTANA, 2010; SILVA, 2006).

Na Inglaterra, em 1881, na cidade de Godalming, o Conselho das Cidades contratou uma empresa privada para construir e dar manutenção nas redes de iluminação pública, sendo essa, a primeira vez que a iniciativa privada era contratada para execução de serviços públicos. Essa empresa também prestava serviços relativos ao fornecimento de energia

elétrica às residências, mas por falta de adesão ao novo serviço, a empresa encerrou suas atividades em pouco tempo. Entretanto, mesmo após esse fracasso, outras cidades da Inglaterra passaram a contratar empresas privadas para fornecimento de energia elétrica e prestação de serviços de iluminação pública, por meio de contratos de concessão e, em pouco tempo, todos os países da Europa aderiram ao advento da eletricidade, o que promoveu o desenvolvimento das cidades (SANTANA, 2010) e a consequente substituição das lâmpadas a óleo e a gás, pelas lâmpadas elétricas entre o final do século XIX e princípio do século XX (SANTANA, 2010; VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013).

No Brasil, a iluminação pública teve sua origem, de forma bastante precária, em 1794, no Rio de Janeiro, devido à transferência da capital da colônia para aquele município. O serviço, iniciativa do vice-rei, Conde de Rezende, foi financiado pelos cofres públicos e contou com a instalação de 100 luminárias a óleo de baleia, para iluminar a parte central da cidade (AGUERA, 2015; SANTANA, 2010; VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013). As luminárias tinham aspecto decorativo, eram afixadas nas ombreiras das portas de prédios públicos ou nas residências das famílias mais abastadas. Embora fosse bastante deficiente, visava à manutenção da segurança e marcou o início da iluminação pública no país (SANTANA, 2010). Nesse período, a iluminação pública era responsabilidade da polícia, passando, posteriormente, para o Ministério da Justiça (SILVA, 2006).

Em 1879, D. Pedro II trouxe a energia elétrica para o Brasil, sendo utilizada no transporte, na indústria e na iluminação pública (AGUERA, 2015; SANTANA, 2010; SILVA, 2006). O marco da iluminação elétrica foi a inauguração da iluminação da Estação da Corte da Estrada de Ferro Central do Brasil, naquele ano (AGUERA, 2015). Porém, a expansão da eletricidade se deu com a implantação da República e quando o Rio de Janeiro passou a distrito federal. Ao ser administrado pelos governos federal e municipal, surgiram os primeiros conflitos relacionados à concorrência de atribuição entre os entes, que se refletem nas concessões dos serviços de iluminação e transporte (SANTANA, 2010).

A concessão dos serviços de eletricidade promoveu a expansão desses serviços e representou uma ação necessária para modernizar o país, assolado por serviços públicos urbanos precários, tais como saneamento, coleta de lixo e a própria iluminação pública (SANTANA, 2010), que constituiu um dos primeiros serviços provenientes da energia elétrica (VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013). As primeiras concessionárias de energia elétrica no Brasil, datam do início do século XX e eram em sua maioria estrangeiras, sendo que os

contratos de concessão eram firmados diretamente com os municípios (AGUERA, 2015; BARBOSA, 2000; SILVA, 2006). No entanto, a relevância dos serviços fez com que se tornassem responsabilidade do governo federal. Na década de 1930, no Governo de Getúlio Vargas, com a centralização do Estado, foi instituído o código de Águas, em 1934, que estabeleceu que os contratos de concessão passassem a ser firmados com a União, tendo em vista que o fornecimento de energia elétrica, antes considerado uma atividade particular, passou a ser classificado como serviço público (BARBOSA, 2000; SILVA, 2006).

Entretanto, a iluminação pública, continuou sob a égide dos municípios, conforme art. 8º do Decreto Lei nº 3.763 de 1941.

Art. 8º O estabelecimento de redes de distribuição e o comércio de energia elétrica dependem exclusivamente de concessão ou autorização federal. Parágrafo único. Os fornecimentos de energia elétrica para serviços de iluminação pública, ou para quaisquer serviços públicos de caráter local, explorados pelas municipalidades, serão regulados por contratos de fornecimentos entre estas e os concessionários ou contratantes, observado o disposto nos respectivos contratos de concessão ou de exploração, celebrados com o Governo Federal, para distribuição de energia elétrica na zona em que se encontrar o município interessado (BARBOSA, 2000; BRASIL, 1941; SILVA, 2006).

Em 1943, o Decreto Lei 5.764 ratificou a responsabilidade dos municípios sobre os serviços de iluminação pública, sendo que, a exemplo do fornecimento de energia elétrica, eram prestados pelas concessionárias de energia elétrica, porém, neste caso, por meio de contratos de concessão com os governos locais (BARBOSA, 2000; BRASIL, 1943; SILVA, 2006). Ressalta-se que, entre os anos 1940 e 1945, essas empresas tornaram-se estatais (BARBOSA, 2000).

Sobre o assunto, a Constituição de 1988, em seu Artigo 30, mais uma vez confirmou a competência da tarefa, quando preconizou que: “compete aos Municípios: [...] legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988). A Portaria nº 158 de 17 de outubro de 1989, estabelecida pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE (1989), órgão regulador e fiscalizador, precursor da ANEEL, determinou os procedimentos a serem adotados pelas concessionárias no que se referia à iluminação pública (BARBOSA, 2000), atividade que continuaram a executar na maioria dos casos (SILVA, 2006; VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013).

Como detentoras de *know-how*, as distribuidoras de energia modernizaram a prestação dos serviços e, devido ao crescimento das cidades, ampliaram o número de pontos de IP, tornando as cidades mais modernas e atrativas, por meio do destaque das fachadas dos prédios, monumentos e paisagens, além de aumentar o índice de segurança (SANTANA, 2010). Por todos os benefícios que oferece, a iluminação pública constitui uma política urbana de grande importância para a população e, atualmente, está presente nos 5.567 municípios brasileiros, por meio de, aproximadamente, 15 milhões de pontos de IP (VASCONCELLOS; LIMBERGER, 2013).

Porém, dadas as suas características intrínsecas, é um serviço não exclusivo, tendo em vista que todos são beneficiados por ele; é também não rival, porque a partir do momento em que uma praça ou uma rua é iluminada, a passagem de um transeunte por aquele local não reduz o “nível de iluminação” a qualquer outro que ali se encontre. Dessa forma, ao gerar benefícios coletivos, independentemente da participação de cada um no rateio dos custos do seu fornecimento, a iluminação pública é um exemplo típico do que a teoria econômica classifica como um bem público. Diferentemente dos bens privados, é difícil estabelecer o preço dos bens e serviços públicos de forma lucrativa, o que desestimula a sua exploração pela iniciativa privada (ARAGÃO, 2009; BARROS, 2006; MEIRELES, 2010; URBINA, 2012). Devido a isso e, muito provavelmente, para concentrarem-se na condução de sua atividade fim, a distribuição de energia elétrica, as concessionárias, que foram privatizadas, a partir de 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, quiseram abdicar da prestação desse serviço (AGUERA, 2015; PINTO; KITCHNER, 2016; SILVA, 2006).

Neste cenário, embasada pelo artigo 30 da CF, a Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, órgão regulador do setor elétrico, criado em 1996, no artigo 218, da Resolução nº 414 de 9 de setembro de 2010 determinou que: “a distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS à pessoa jurídica de direito público competente”, neste caso, os municípios (AANEL, 2010; AGUERA, 2015; SILVA, 2006). Entende-se como AIS, o sistema de iluminação pública atual, que é “constituído de luminárias, lâmpadas, relés fotocélulas, reatores, braços de sustentação das luminárias, suportes e condutores” (AGUERA, 2015, p. 23), enfim, todos os equipamentos necessários ao funcionamento do sistema, que abrange todo o território municipal, englobando o perímetro urbano, zonas de expansão, distritos e zonas rurais (CARMO, 2015).

Foram muitas as ações judiciais movidas pelas Prefeituras Municipais, o que demonstra a insatisfação da administração subnacional com a descentralização da atividade. Porém, poucas liminares foram concedidas aos municípios (FUHRMANN, 2014) e assim, por conseguinte, toda a responsabilidade pela tarefa, a partir de 01 de janeiro de 2015, ficou a cargo dos entes municipais: “a elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do ente municipal ou de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços” (ANEEL, 2010).

Ou seja, a atividade é de competência das prefeituras, mas pode ser executada por outros agentes, como no caso da contratação de empresas especializadas, desde que o ente considere que esta é a alternativa mais viável. Dessa forma, as prefeituras possuem três opções: 1) assumir a execução da tarefa, 2) terceirizar de forma direta, por meio de processo licitatório, 3) constituir consórcios, no qual os municípios se unem “para criar apenas um órgão, ou contratar uma empresa terceirizada, para gerir e realizar todos os serviços destes, reduzindo a conta que será dividida entre todos” (AGUERA, 2015, p. 42).

Quanto aos recursos financeiros, todas as despesas são a cargo do ente local, que arrecada os valores por meio da cobrança do tributo instituído pela Emenda Constitucional nº 39 de 19 de dezembro de 2002, a Contribuição da Iluminação Pública (FUHRMANN, 2014). A contribuição da iluminação pública (CIP) substituiu a taxa de iluminação pública, tendo em vista que esta foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (MACHADO, 2003; SILVA, 2006). A inconstitucionalidade deriva do próprio conceito de taxa, por ser um tributo cujo fator gerador consiste na prestação de um serviço pelo estado ao contribuinte de forma específica e divisível. Como a iluminação é um serviço indivisível, que não é facilmente mensurável e que atende à coletividade, diverge dos requisitos necessários para que o mesmo se enquadre na condição de taxa (BARBOSA, 2000; MACHADO, 2003; SILVA, 2006).

Dessa forma, a Emenda Constitucional nº 39/2002 foi à alternativa encontrada pelo Congresso Nacional para atender às solicitações das prefeituras no sentido de estabelecer uma forma de repassar aos cidadãos o custeio da iluminação pública (MACHADO, 2003; SANTANA, 2010; SILVA, 2006). Porém, a CIP também tem sua constitucionalidade questionada, sendo um assunto bastante polêmico entre os juristas. Isso ocorre por várias razões. Dentre elas, cita-se a discordância em relação ao próprio conceito de contribuição que, de acordo com o código tributário brasileiro, deve ser destinada ao custeio de uma atividade

estatal específica que beneficie certo grupo de pessoas e que o contribuinte faça parte desse grupo. O que não ocorre no caso da iluminação, por atender a todos, indistintamente. Outro ponto controverso é a vinculação de um tributo a uma despesa estatal específica, o que é vedado pela Constituição Federal, em seu art. 167, inciso IV (MACHADO, 2003; SILVA, 2006).

Além disso, a Emenda Constitucional supracitada possibilita a cobrança em fatura de energia elétrica no parágrafo único do art. 149-A: “é facultada a cobrança da contribuição a que se refere o ‘caput’, na fatura de consumo de energia elétrica” (BRASIL, 1988), o que também é bastante questionado pelos juristas, tendo em vista que não existe nenhuma correspondência entre o consumo individual dos consumidores e o gasto da iluminação pública (MACHADO, 2003; SILVA, 2006).

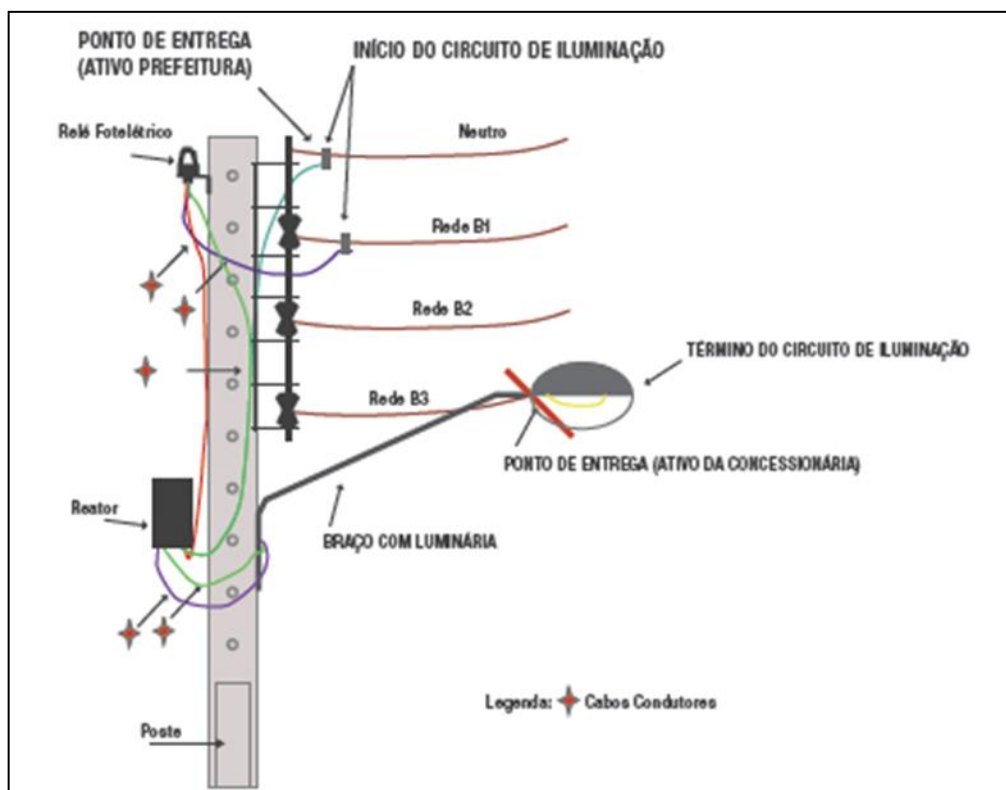
Entretanto, essa forma de cobrança é importante para os municípios e, portanto, bastante adotada, tendo em vista que vincula o não pagamento do tributo ao corte do fornecimento de energia, o que reduz a inadimplência e torna a receita certa e previsível (MACHADO, 2003; PINTO; KIRCHNER, 2016).

Porém, nem todos os municípios foram capazes de implantar a CIP até a presente data e não o serão nos próximos anos devido à precariedade da gestão pública dos mesmos. Apenas 2832, cerca de 51% do total de municipalidades existentes no país, fazem a arrecadação do tributo e, destes, 843 apresentam saldo positivo após o pagamento de todas as despesas com a política, ou seja, somente 15% apresentam condições financeiras de gerir satisfatoriamente o sistema de iluminação pública. Essa discrepância entre as condições encontradas no território nacional tendem a acentuar as diferenças existentes entre os parques de iluminação das cidades com mais recursos administrativos e financeiros, daquelas com menos recursos, tanto em termos tecnológicos, quanto à cobertura ou à qualidade do serviço prestado (PINTO; KIRCHNER, 2016). Principalmente, a partir da mudança de titularidade dos ativos de iluminação pública para os municípios, tendo em vista que a partir daquele momento os municípios passaram a ser, não só responsáveis pelos serviços, mas também pela aquisição de materiais e pelo planejamento do parque de iluminação (FUHRMANN, 2014).

Entretanto, se desde a primeira regulamentação dos serviços de iluminação pública, pelo Decreto-Lei 3.763 datado de 1941, os mesmos eram considerados de competência dos municípios, que deveriam assinar os contratos de concessão, transferindo-os às empresas fornecedoras de energia elétrica, o que muda com a resolução 414/2010?

A resolução determina, em seu artigo 218, a transferência dos ativos immobilizados em serviço da concessionária às prefeituras, portanto, os municípios passam a ser os proprietários dos equipamentos que constituem o sistema de iluminação: luminárias, reatores, lâmpadas, relés, etc. (BRASIL, 1941; CARMO, 2015; SANTANA, 2010; SÃO PAULO, 2016; SILVA, 2006). Com isso, o ponto de entrega, que é “a conexão do sistema elétrico da distribuidora com a unidade consumidora” (ANEEL, 2010), deixa de ser o bulbo da lâmpada e passa a ser a conexão entre o braço de iluminação e a rede elétrica (FIGURA 1).

Figura 1 - Sistema de um circuito de iluminação pública



Fonte: São Paulo (2013)

Portanto, até o dia 31.12.2014, data que entrou em vigor a efetiva descentralização dos serviços, o parágrafo 2º do art. 218 previa que a atividade continuaria conforme definido anteriormente à Resolução:

§ 2º Até que as instalações de iluminação pública sejam transferidas, devem ser observadas as seguintes condições:

I - o ponto de entrega se situará no bulbo da lâmpada;

- II – a distribuidora é responsável apenas pela execução e custeio dos serviços de operação e manutenção;
- III - a tarifa aplicável ao fornecimento de energia elétrica para iluminação pública é a tarifa B4b (ANEEL, 2010).

E, a partir daquela data, o inciso IX do art.14 definiu que, para os “ativos de iluminação pública, pertencentes ao Poder Público Municipal [...] o ponto de entrega se situará na conexão da rede elétrica da distribuidora com as instalações elétricas de iluminação pública”. Dessa forma, as demais condições passaram a ser as seguintes:

Art. 21. A elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do ente municipal ou de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços.

Art. 24. § 2o A tarifa aplicável ao fornecimento de energia elétrica para iluminação pública é a Tarifa B4a (ANEEL, 2010).





Em resumo, com a transferência dos ativos, altera-se, além do ponto de entrega de energia elétrica, as prefeituras passam a ser responsáveis pela elaboração e execução dos projetos de iluminação e a custear também a manutenção e a operação dos sistemas de iluminação. Devido a isso, alterou-se a tarifa de B4b para B4a.

As tarifas de energia elétrica são classificadas pelo órgão regulador, sendo que, conforme inciso XXXVIII do art. 2º da Resolução ANEEL nº 414/2010, a iluminação pública enquadra-se no grupo B, subgrupo 4. O grupo B é um grupamento composto por unidades consumidoras, cujo fornecimento é inferior a 2,3kV, ou seja, por baixa tensão. A tarifa desse grupo é única para o consumo de energia elétrica em qualquer hora do dia. O subgrupo B4 é aquele que se refere à iluminação pública (SÃO PAULO, 2013; SILVA, 2006).

XXXVIII – grupo B: grupamento composto de unidades consumidoras com fornecimento em tensão inferior a 2,3 kV, caracterizado pela tarifa monômnia e subdividido nos seguintes subgrupos: [...] d) subgrupo B4 – Iluminação Pública (ANEEL, 2010).

As tarifas do subgrupo B4 se subdividem em B4a e B4b. A B4a é implementada quando os ativos são propriedade dos municípios e refere-se apenas ao consumo de energia elétrica pelos pontos de iluminação. A tarifa B4b, por outro lado, engloba o custeio da prestação dos serviços de operação e manutenção pela concessionária. Os valores dessas tarifas são definidos anualmente pela ANEEL e variam de acordo com a concessionária (SÃO PAULO, 2013). A título de exemplo, a Figura 2 apresenta os valores dessas tarifas, vigentes a partir de 01/01/2017.

Figura 2 - Tarifas de iluminação pública

B4 - ILUMINAÇÃO PÚBLICA	 Consumo R\$/kWh	 Consumo R\$/kWh	 PATAMAR 1 Consumo R\$/kWh	 PATAMAR 2 Consumo R\$/kWh
Iluminação Pública - B4a - Rede de Distribuição	0,27177	0,28177	0,30177	0,32177
Iluminação Pública - B4b - Bulbo da Lâmpada	0,29648	0,30648	0,32648	0,34648

Fonte: Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG (2017).

Pela Figura 2, percebe-se que a tarifa B4a representa, aproximadamente 91,67% do valor da B4b, ou seja, ela é apenas 8,33% menor que a outra. Percentual que representa a margem que as prefeituras possuem para custear os serviços de manutenção e operação dos sistemas de iluminação. São considerados serviços de manutenção e operação aqueles que se destinam à correção e prevenção de falhas, ou seja, os cuidados para assegurar a qualidade e continuidade do sistema de iluminação, tais como: inspeção em conexões, substituição de lâmpadas e outros componentes, dentro dos prazos regulados pela ANEEL (AGUERA, 2015; CARMO, 2015).

Estes serviços tendem a ser o motivo de maior gasto e as prefeituras alegam que esta diferença é insuficiente para cobrir as despesas (CARMO, 2015; FUHRMANN, 2014; SILVA, 2006). Em vista disso, para estimar o impacto financeiro dessa mudança, a Secretaria de Energia do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 2013), elaborou um estudo e concluiu que as despesas com apenas esses serviços, em um município de aproximadamente, 25.000 habitantes seria o dobro do valor gasto, em comparação com o que seria pago aplicando-se a tarifa B4b, mesmo levando-se em consideração o desconto existente na B4a.

Isso porque, “além dos custos de operação e manutenção, a prefeitura é responsável, também, pelos investimentos relacionados à expansão e melhoria do sistema de IP, que compreendem a elaboração do projeto; aquisição de materiais e equipamentos; e execução das obras necessárias” (SÃO PAULO, 2013, p. 21). Antes, esses serviços eram executados pela

concessionária de energia, que possui pessoal técnico qualificado, infraestrutura, materiais e equipamentos próprios para execução dos serviços (AGUERA, 2015; SÃO PAULO, 2013). Cabia à prefeitura apenas custeá-los: seja por meio da fatura, nos casos das atividades de manutenção e operação, ou por meio de cobrança pontual, no que se referia à elaboração de projetos e instalação das luminárias. Atribuições que eram executadas simultaneamente à confecção dos projetos e construção das redes de energia elétrica, portanto, pouco acrescentavam, em termos de custos, às obras de extensão.

Ademais, as distribuidoras detêm o conhecimento necessário à elaboração dos projetos de iluminação, tendo em vista que a tarefa requer critérios técnicos a serem observados para que os referidos projetos se adequem às peculiaridades de cada situação, como por exemplo: iluminação adaptada à arborização, prioridade de iluminação para as calçadas, obediência a aspectos estéticos, efficientização do serviço, evitando luminosidade em excesso, dentre outros. Esses critérios são importantes para que não haja desperdício de energia elétrica ou poluição visual, provocada por projetos inadequados (BARBOSA, 2000; SANTANA, 2010).

E não é apenas a etapa de concepção do projeto que demanda critérios técnicos. Para a instalação, operação e manutenção do sistema de iluminação também é imprescindível a obediência às especificações e normas. Portanto, os serviços devem ser executados por pessoal devidamente treinado e capaz, tanto no que se refere ao efetivo desempenho, quanto aos cuidados com a segurança, tendo em vista a interação dos agentes com o sistema elétrico de potência (AGUERA, 2015; SÃO PAULO, 2013). Nesse sentido, ressalta-se que os municípios assumem os riscos decorrentes de acidentes trabalhistas e possíveis indenizações (CARMO, 2015).

Por conseguinte, percebe-se que gerir as atividades decorrentes da política de iluminação pública é um encargo árduo e oneroso. Porém, muitos municípios não possuem condições de desempenhar essas funções, seja por falta de competência técnico-administrativa, de recursos financeiros, ou mesmo por questões relacionadas à maturidade política de cada um (CARMO, 2015; SANTANA, 2010).

Nesses casos, as prefeituras, ao invés de adquirir toda a infraestrutura necessária e contratar pessoal habilitado, em geral, engenheiros e eletricitas, o que demanda alto investimento inicial, têm a opção de terceirizar as atividades, por meio de contratos administrativos que, por outro lado, é uma alternativa que apresenta maior custo por ponto de iluminação. Dessa forma, podem administrar esses ativos de forma direta ou indireta e cabe a

cada uma escolher a melhor opção entre fazer ou contratar (AGUERA, 2015; SÃO PAULO, 2013).

Caso os municípios decidam delegar as atividades decorrentes da descentralização, poderão firmar contratos de Prestação de Serviços ou contratos de concessão, na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP), neste último caso, desde que o valor do contrato seja superior a vinte milhões. Para os municípios pequenos, uma possibilidade de redução de custos é a formação de Consórcios Municipais, de forma que seja contratada apenas uma empresa para atender a todos (AGUERA, 2015; SÃO PAULO, 2013).

Pela terceirização das atividades, por meio de contratos de Prestação de Serviços, os entes locais delegam à empresa contratada o fornecimento de mão de obra e a estrutura necessária efetivação das tarefas (AGUERA, 2015; CARMO, 2015). Para isso, além da observância do disposto na Lei 8.666 de 1993, é importante que as contratadas estejam em consonância com as seguintes questões: elas devem estar alinhadas estrategicamente com sua missão, valores e objetivos; a infraestrutura organizacional, tanto no que se refere a espaço, quanto a pessoal deve ser adequada às necessidades da tarefa; devem elaborar planilhas de custos que objetivem avaliar se o preço contratado é exequível; deverão sempre buscar pelo aperfeiçoamento tecnológico, enquanto especialistas no assunto; devem atentar para o aspecto social, obedecendo às leis trabalhistas e proporcionando aos empregados condições adequadas e seguras de trabalho; devem evitar qualquer tipo de ação que gere impacto negativo ao meio ambiente (BRASIL, 1993; SANTANA, 2010).

Já no caso de adoção de contratos de concessão, na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP), a regulamentação é por meio da Lei nº 11.079 de 2004, o investimento é acima de vinte milhões, e o prazo é de cinco a trinta e cinco anos (BRASIL, 2004). Porém, segundo Silva (2006), nenhuma prefeitura fez essa opção.

Por outro lado, os consórcios públicos são bastante utilizados, tendo em vista que objetivam a eficientização dos gastos, por meio da equalização de pessoal e equipamentos. Eles são constituídos pela união de municípios em apenas uma pessoa jurídica, de direito público e são regulamentados pela Lei 11.107/2005. Os consórcios podem optar, assim como os entes individuais, pela formação de corpo técnico e aquisição de infraestrutura para fornecimento dos serviços, firmar contratos de Prestação de Serviços com uma empresa específica ou contratos de concessão na modalidade de Parceria Público-Privada (BRASIL,

2005). Nos casos dos consórcios, a PPP é uma alternativa mais viável que para os municípios, individualmente, devido ao alto valor contratual (AGUERA, 2015; CARMO, 2015).

Em seu estudo sobre os consórcios firmados em Minas Gerais, Carmo (2015) concluiu que são “importantes instrumentos para a promoção da política pública, focados na otimização do gasto público e no planejamento regionalizado” (CARMO, 2015, p. 18). Ademais, a autora avaliou que os consórcios apresentaram bons resultados no Estado, mas que a descentralização da política representa um gasto a mais para os municípios, o que pode comprometer o equilíbrio financeiro dos mesmos e que, até o momento, não agregou nenhum benefício às municipalidades ou às concessionárias.

Enfim, a descentralização da iluminação pública envolve diversas questões que carecem de análise, seja no que se refere aos pontos comuns com a descentralização de outras políticas e a motivação do Governo Federal em transferir a responsabilidade pela execução dos serviços aos municípios, quanto à própria capacidade dos municípios em receber essa atribuição. Isso porque, essa questão envolve não só a capacidade financeira, como a capacidade administrativa e técnica em executá-los. Portanto, é a essa análise que este estudo se propõe, conforme subseção a seguir, que busca estudar o processo da descentralização da política de iluminação pública em relação à trajetória de descentralização já vivenciada por algumas políticas sociais e urbanas.

4.1.2 Comparação do processo de descentralização das políticas urbanas e sociais com a iluminação pública

O processo de descentralização e participação dos municípios na implementação de políticas públicas apresenta similaridades e divergências entre os setores públicos. Normalmente, existem maiores discussões acerca do processo daquelas que detêm maior destaque social. Dentro desse contexto, este estudo analisou políticas urbanas e sociais de maior repercussão: habitação, saneamento, saúde e educação. Essas políticas são alvos de grande demanda social, integram os indicadores de desenvolvimento de uma região e, conseqüentemente, os atores sociais envolvidos tendem a pressionar por arenas decisórias que privilegiem seus interesses (BICHIR, 2011).

Nos quatro exemplos analisados, a competência sobre sua execução é dos três entes federativos (BRASIL, 1988), sendo que, no caso das políticas urbanas (saneamento e

habitação) não houve a descentralização das atividades para os entes municipais e sim, a delegação dos serviços para empresas privadas. A responsabilidade dos municípios nesses casos é restrita, tendo em vista que não possuem condições de arcar com os custos que envolvem esses serviços (ARRETCHE, 2002; LASSANCE et al., 2012; TONELLA, 2013). Em contrapartida, as políticas de saúde e educação foram efetivamente municipalizadas devido aos incentivos financeiros concedidos aos entes subnacionais a partir da década de 1990.

Com base nas categorias relativas à implementação de uma política apresentadas no referencial teórico e o aspecto democrático da descentralização foi elaborado o Quadro 4, onde se apresenta uma comparação sobre como transcorreu a transferência da execução dos serviços de iluminação pública com o processo de descentralização de outras políticas urbanas e sociais que possuem maior visibilidade social, destacando: a forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras, o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil. Essas categorias foram elencadas conforme pontos de discussão levantados pelos principais autores¹.

¹ ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: _____. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; KHAIR, A. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. Administração pública. In: _____. **Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ARRETCHE, M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BORDIGNON, G. Os conselhos de educação no Brasil: limites e possibilidades de controle social. In: SILVA, C. C. (Coord.). **Participação e controle social na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2008. p. 32-42.

BRASIL. Constituição (1988) **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, v. 6, 1988.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, 2010.

CUNHA, R. E. D. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

LIMA, L. D. D. et al. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 7, p. 1903-1914, 2012.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

VIANA, A. L. D. Á.; MACHADO, C. V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 807-817, 2009.

A primeira parte do Quadro 4 apresenta a competência pelas políticas em estudo, de acordo com a Constituição Federal, o nível de responsabilidade do município em relação a elas e se houve ou não descentralização em cada caso. Na segunda parte, são analisadas as categorias elencadas, no caso das políticas que passaram pelo processo de descentralização. Como as políticas urbanas de saneamento e educação não foram descentralizadas, mas, privatizadas (LASSANCE et al., 2012; TONELLA, 2013), não houve a análise dessas categorias aplicada a elas.

Quadro 4 - Comparação do processo de descentralização das políticas urbanas e sociais com a iluminação pública (Continua)

		Políticas Sociais		Políticas Urbanas			
		Saúde	Educação	Habitação	Saneamento	Iluminação pública	
		Competência, conforme Constituição Federal	Três entes federativos		Três entes federativos		Município
		Papel do município	Ampla responsabilidade pela implementação/execução das políticas		Restrito		Total responsabilidade
		Descentralização	Houve descentralização		Não houve descentralização		Houve descentralização
Análise das categorias de descentralização	Categorias referentes à Implementação	Financiamento	coparticipação entre União, Estados e Municípios	coparticipação entre União, Estados e Municípios	Não se aplica a análise das categorias de descentralização nos casos das políticas de habitação e saneamento porque não ocorreu a descentralização dessas políticas. Embora também existam arranjos institucionais, forma de financiamento, conjunto de atores relacionados a elas, o que ocorreu foi a delegação dessas atividades à iniciativa privada.	pelo próprio município, por meio da arrecadação da CIP	
		Arranjos institucionais de implementação	SUS, consórcios municipais e Conselhos de saúde	Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Educação, Conselhos de Fiscalização e Acompanhamento		possibilidade de criação de consórcios entre os municípios para execução da atividade	
		Incentivo para descentralização	incentivos financeiros, tais como PAB	maior repasse de recursos e FUNDEF		não houve	

Quadro 4 - Comparação do processo de descentralização das políticas urbanas e sociais com a iluminação pública (Conclusão)

		Políticas Sociais		Políticas Urbanas			
		Saúde	Educação	Habitação	Saneamento	Iluminação pública	
		Descentralização	Houve descentralização	Não houve descentralização		Houve descentralização	
Análise das categorias de descentralização	Categorias referentes ao aspecto democrático	Conjunto de atores	os três entes do governo, instituições públicas, prestadores de serviços, representantes da população atendida e iniciativa privada	os três entes do governo, instituições públicas e privadas, representantes da população atendida	Não se aplica a análise das categorias de descentralização nos casos das políticas de habitação e saneamento porque não ocorreu a descentralização		ANEEL, a concessionária de energia elétrica, prefeituras municipais e empresas terceirizadas, contratadas para a execução dos serviços.
		Controle e participação social pela sociedade civil	é prevista a existência de mecanismos de controle social, como os Conselhos de Saúde para fiscalização do fundo, porém não são plenamente explorados.	os Conselhos de Educação têm sua origem como órgãos de apoio ao governo, porém desde a promulgação da CF têm se tornado, mesmo que lentamente, instrumentos de democracia	dessas políticas. Embora também existam arranjos institucionais, forma de financiamento, conjunto de atores relacionados a elas, o que ocorreu foi a delegação dessas atividades à iniciativa privada.		não há participação social, fóruns ou conselhos participativos

Fonte: Elaborado pela autora a partir do referencial teórico (2017)

De acordo com o Quadro 4, percebem-se as divergências entre a política de iluminação pública e demais políticas em estudo. A diferença começa no próprio texto constitucional: enquanto o artigo 30 delega toda a competência sobre os assuntos locais à entidade subnacional, no caso das demais políticas urbanas, o art. 23 determina que essa competência seja suportada pelos três entes, sem uma delimitação específica sobre a área de atuação de cada um deles (BRASIL, 1988). Neste aspecto, as políticas sociais de saúde e educação guardam similaridades com as políticas de habitação e saneamento, em

contraposição à política de iluminação pública. Quanto à responsabilidade dos municípios, esta diverge em cada tipo de política analisado: enquanto sua participação é restrita nas políticas urbanas de saneamento e habitação, é amplo quando se trata de políticas de saúde e educação e irrestrito ou geral, para a política de iluminação pública (BRASIL, 1988).

O nível de responsabilidade do município na política pública está intrinsecamente associado à descentralização da atividade. Portanto, as políticas urbanas de saneamento e habitação não foram descentralizadas, em contraposição às políticas sociais de saúde e educação e à política urbana de iluminação pública, sendo possível avaliar o desenrolar desses processos de descentralização e apontar os pontos convergentes e divergentes entre eles.

Em primeiro lugar, no que se refere ao financiamento, enquanto existe uma coparticipação entre os três entes nas demais políticas, na iluminação pública, de forma divergente do que ocorre em outros setores, não há participação dos demais entes no financiamento das atividades relacionadas à iluminação. Todos os custos são deixados a cargo do ente municipal, que arrecada os recursos mediante instituição de Contribuição de Iluminação Pública, tributo instituído pela Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002 (FUHRMANN, 2014). Essa emenda incluiu o art. 149-A na Constituição Federal, que preconiza que: “os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública” (BRASIL, 1988). No entanto, nem todos os municípios conseguem estabelecer mecanismos de arrecadação (PINTO; KIRCHNER, 2016).

Em relação aos arranjos institucionais de implementação, não houve a criação desses arranjos pela União, no caso da iluminação pública. A formação de consórcios depende da integração entre as prefeituras. Também não houve incentivos à descentralização dessa política. O que se vê é que a transferência aos entes subnacionais ocorreu de forma compulsória e sem avaliação do nível de preparo dos mesmos a receber a nova função.

Os atores que exercem influência sobre essa política são: a ANEEL, a concessionária de energia elétrica, responsável pela arrecadação da contribuição de iluminação pública e fornecedora de energia elétrica; prefeituras municipais e empresas terceirizadas, contratadas para a execução dos serviços (SANTANA, 2010). Porém, diferentemente do que ocorre em outras políticas públicas, como saúde e educação, em que há participação da população em conselhos e fóruns, não há atuação de representantes da sociedade civil no processo decisório referente a essa política. Portanto, quanto ao aspecto democrático, ao contrário de outras

políticas, não há controle ou participação popular, o que leva ao questionamento sobre a utilização da democracia como embasamento para justificar a sua descentralização.

4.2 Implementação das atividades inerentes à política de iluminação pública no município de Formiga

Nesta subseção, serão analisados os documentos e as entrevistas para atender ao segundo objetivo específico deste trabalho. Para isso, foram analisadas as seguintes categorias: a forma que ocorreu a descentralização: se houve incentivos do governo e como a prefeitura recebeu o novo encargo, as fontes de financiamento; a capacidade financeira; capacidade técnico-administrativa do município para assumir os serviços; consecução dos principais objetivos da descentralização: ampliação da eficiência e da democracia.

O objeto desse estudo, o município de Formiga, Minas Gerais, é um município de médio porte, situado na região oeste do estado de Minas Gerais, a cento e noventa e seis quilômetros da capital, Belo Horizonte. O Distrito de Formiga foi criado pelo Decreto de 14.07.1832, subordinado ao município de Itapeverica. Com o nome de Vila Nova de Formiga, foi elevado à categoria de vila, pela Lei Provincial nº 134, de 16.03.1839, quando foi desmembrado de Itapeverica. Foi sede da povoação de São Vicente Ferrer da Formiga a partir de 29.09.1839, tornou-se município em 06.06.1858, com a denominação de Formiga, por meio da Lei Provincial nº 880 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2017),

O município possui uma área de 1.501.904 Km² (mil, quinhentos e um quilômetros quadrados e novecentos e quatro metros quadrados), é constituído por quatro distritos: Formiga, Albertos, Baiões e Ponte Vila e conta com uma população de 68.423 (sessenta e oito mil, quatrocentos e vinte e três) habitantes e, aproximadamente, 91% residem em área urbana (IBGE, 2017).

O Produto Interno Bruto é de, aproximadamente, R\$1.287.236.000,00, sendo que o PIB *per capita* é de R\$18.976,54. Ambos os valores são altos, quando comparados aos mesmos indicadores de outros municípios do Estado de Minas Gerais. O índice de desenvolvimento humano do município (IDHM) é 0,755, índice considerado alto na classificação do IBGE (acima de 0,719) (IBGE, 2017). Os dados do IBGE demonstram que o município encontra-se em situação privilegiada, em relação à maioria dos municípios

brasileiros, tanto no que se refere ao número de habitantes, PIB, IDHM. Essas condições tendem a favorecer a arrecadação e, conseqüentemente, a possibilitar melhores condições técnicas e administrativas à gestão municipal.

No que se refere ao parque de iluminação pública, o município conta atualmente com 9.155 (nove mil, cento e cinquenta e cinco) pontos de iluminação pública (CEMIG, 2017). Sendo que, a execução dos serviços inerentes à atividade de iluminação pública em Formiga, assim como nos demais municípios do Estado, era de responsabilidade da CEMIG Distribuição S.A até 31.12.2014. A partir de 01.01.2015, os ativos de iluminação pública foram transferidos para a Prefeitura Municipal de Formiga e, com eles, a responsabilidade pela manutenção e ampliação do parque de iluminação. Essa transferência foi oficialmente comunicada pela concessionária ao município por meio de correspondências, conforme modelo constante no Anexo A.

Nessas correspondências, a empresa explica aos municípios sobre o que se trata a transferência, quando ocorrerá e informa sobre a redução da tarifa e qual o motivo dessa redução. Ela também esclarece que se tornou inviável para a concessionária a prestação desses serviços, tendo em vista a imposição do órgão regulador que tomou essa decisão com o objetivo de reduzir os custos da energia elétrica aos consumidores. Essa redução está implícita no parágrafo que trata sobre a redução da tarifa (B4b para B4a), que retira da cobrança, o valor referente à manutenção e ampliação do parque de iluminação pública. Isso demonstra que o governo usa dessa redução com dois objetivos: o primeiro é garantir que a tarifa de iluminação pública cobrada pela distribuidora, custeie apenas o fornecimento de energia elétrica, excluídos os custos de manutenção do sistema, e o segundo, reduzir o valor a ser pago pelo consumidor final, tendo em vista que o valor pago por ele é proporcional ao cobrado pelas concessionárias.

Portanto, se houve uma pequena redução no valor do tributo pago pelo cidadão, houve uma queda de arrecadação das prefeituras, o que significa que a redução da tarifa não representou, na verdade, um incentivo do governo para que as prefeituras recebam a nova atividade. Pelo contrário, a iluminação pública foi transferida de forma compulsória, conforme a próxima subseção.

4.2.1 Categoria de análise: como ocorreu a descentralização: incentivos do governo versus posicionamento do ente municipal

Em geral, quando o governo federal promove a descentralização de uma política pública, são concedidos benefícios aos demais entes federativos para que os seus governantes aceitem receber esse novo encargo. No caso da política de saúde, verificou-se que existiram incentivos financeiros, dentre eles a criação do PAB (Piso de Atenção Básica), e quanto à política de educação, houve maior repasse de recursos e criação do FUNDEF (Fundo de desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), conforme apresentado no Quadro 3.

Entretanto, no caso da descentralização de política de iluminação pública, não houve nenhum tipo de incentivo, conforme relatado por todos os entrevistados. O prefeito municipal aponta a redução da tarifa como uma espécie de benefício indireto:

[...] A União concedeu só a redução da tarifa de energia elétrica (de B4b para B4a). [...] Mas, benefício direto não. (Prefeito Municipal, 2017).

Porém, esse não representou um benefício efetivo, porque a redução da tarifa implicou em redução na arrecadação. Isso porque, o cidadão paga um percentual sobre o valor de 1000 kWh da tarifa de iluminação pública. Assim, se a tarifa for reduzida, conseqüentemente, a base de cálculo será menor e o cidadão irá pagar menos. E, se o cidadão paga menos, a prefeitura arrecada um valor inferior, conforme demonstrado com maiores detalhes, posteriormente.

Além de não conceder benefícios, o governo federal não esperou pela adesão das municipalidades, ou seja, a transferência da atividade não dependeu da concordância das prefeituras, mas representou uma imposição do governo federal, conforme depoimentos:

[...] nós recebemos o serviço de *goela abaixo* [...] (Secretário de Fazenda, 2017).

[...] Tem uma coisa antes que prejudicava muito, que era a falta de investimento, falta de pessoal, falta de gerenciamento. Foi passado para a prefeitura (a atividade de iluminação pública) assim: toma, se vira (Assessor de Engenharia, 2017).

Dentro desse contexto, vários municípios mineiros acionaram o judiciário para que os serviços continuassem a ser prestados pela concessionária de energia elétrica, conforme

informações do Agente de Relacionamento com o Poder Público da Cemig Distribuição (2017):

[...] as prefeituras se mostraram resistentes em receber a nova função, sendo que, vários municípios da região moveram ações judiciais no sentido de impedir a transferência dos ativos. Portanto, nesses casos, a CEMIG ainda continua executando esses serviços. Na minha carteira, tenho Piumhi e Ilícinea. Porém, existem outros, como por exemplo: Passos, Três Pontas, Alfenas [...].

Esses municípios não reconhecem esse serviço como de sua competência e tomaram essa atitude baseando-se no fato de que não possuíam condições de arcar com nova atribuição. O executivo do município de Formiga, porém, recebeu-a sem oferecer resistência. O prefeito em exercício no ano de 2014 assinou o termo de assentimento (ANEXO B) espontaneamente, assim que a concessionária o enviou para a prefeitura, de acordo com as informações do Agente de Relacionamento com o Poder Público da Cemig Distribuição. Esse termo de assentimento representou um compromisso da prefeitura com a Cemig, que iria receber os ativos no prazo estipulado, no caso, em 31.12.2014, se comprometendo a executar os serviços relativos decorrentes da transferência.

Assim, em janeiro de 2015, os ativos foram efetivamente transferidos ao município, sendo celebrado entre as partes um termo de transferência e acordo operativo do sistema de iluminação pública (ANEXO C). Este termo relaciona os ativos transferidos e formaliza a sua transferência, conforme definido pela Resolução ANEEL nº 414/2010, regulamentando a utilização dos postes de rede de distribuição pelo município para fins de instalação, operação e manutenção dos equipamentos de iluminação pública, esclarecendo as obrigações das partes. Dessa forma, os ativos foram recebidos pela prefeitura sem qualquer oposição (AANEL, 2010).

O Assessor Jurídico de Gabinete acredita que essa decisão foi porque os gestores municipais entendiam que esses serviços são realmente uma função do município:

Essa decisão de acionar ou não o judiciário, para ver se o concessionário, deveria ter sido tomada há mais tempo. E não foi. O município entendeu que não. Provavelmente, o município entendeu que não, por conta dessa discussão sobre quem é o titular dos serviços. Quem é que é o titular desse serviço específico, a iluminação pública das ruas? Em minha opinião, esse serviço é tipicamente municipal e é mesmo do município (Assessor Jurídico de Gabinete, 2017).

Esse posicionamento vai de encontro ao entendimento da ANEEL que classifica a iluminação pública como um serviço local e, portanto, realmente deve ser executado pelo município, de acordo com o Artigo 30 da Constituição Federal. Entretanto, a opinião dos entrevistados é divergente neste aspecto, sendo que alguns concordam com a transferência e outros não. Dentre os motivos apresentados para a concordância, há o reconhecimento da legitimidade apontado pelo Assessor Jurídico de Gabinete e ratificada pelo Assessor de Engenharia (2017):

Em minha opinião, a concessionária não podia mesmo ficar com a iluminação pública, porque as cidades estão só crescendo, crescendo. Então, eu acho que a responsabilidade é do município mesmo, porque é ele que tá crescendo. E você ter que tomar conta de um município é uma coisa. Outra coisa é tomar conta de um estado inteiro, como a CEMIG, aí tem que ter uma estrutura muito grande. Cada cidade tem que ter uma estrutura. Mas se tiver uma estrutura, fica fácil. A maioria dos municípios reclama porque não sabe como gerir o negócio, não sabe como fazer, por isso coloca dificuldade.

O atual Prefeito Municipal também aceitou a nova atividade como uma responsabilidade do município e, em sua opinião, a partir do momento que a Prefeitura a executa, há maior controle de qualidade e que, como em Formiga a CIP é, atualmente, suficiente para cobrir os custos inerentes à iluminação pública, o bom desempenho da atividade depende, principalmente, de boa administração:

[...] Como eu te falei (o serviço de iluminação pública), vai dar lucro. Mas, não é só o preço, a qualidade. Quem vai conferir e aferir a qualidade é a nossa equipe [...] O problema é quando o Estado nos passa uma responsabilidade e não nos dá fonte de recursos. Aí, a gente tem que bancar o serviço público, muitas vezes, compartilhar com o Estado, sem recurso. A partir de agora, dessa licitação, nós não temos reclamação nenhuma do repasse dos ativos. Mas antes, no início do ano... Agora não tem, mas por quê? Porque foi uma licitação bem montada, com gente que entende. Falei: gente não preocupa com demora, quem faz rápido, faz mal feito. Não é que vai demorar não. Vamos fazer com critério, atendendo a legislação, sem pressa. Dezesete empresas participaram da licitação, foram dois dias seguidos (Prefeito Municipal, 2017).

O Assessor Jurídico de Gabinete (2017) também aponta que a propriedade dos ativos de iluminação pública pode representar um primeiro passo para a instalação de equipamentos que promovam o conceito de cidade inteligente:

Hoje em dia, se fala muito na cidade inteligente e a cidade inteligente passa pelo serviço de iluminação pública. Porque, na cidade inteligente para você garantir que você tem, por exemplo, pontos de internet na cidade inteira, o que tem sido utilizado no mundo todo para isso são, justamente, os braços de

iluminação pública. Esse é o futuro. E o futuro passa necessariamente pelos municípios e pela assunção, num primeiro momento, dos custos disso. Mas a possibilidade de receita que esse serviço gera... Se você parte para um conceito de cidade inteligente, você pode disponibilizar para as pessoas um serviço de internet e não vão precisar mais das companhias telefônicas para prestar esse serviço. Aí, se você tem esse serviço para oferecer, você pode faturá-lo [...] Enfim, as possibilidades são muitas.

Por outro lado, há aqueles que não concordam com essa legitimidade e enxergam a transferência da titularidade do serviço como um fardo e sem contrapartida positiva. A Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, ao contrário do Prefeito Municipal, entende que é mais um custo para o município.

Então você vê aí que é um serviço que realmente onerou o município, que em contrapartida a contribuição que a gente pode utilizar para pagamento, mas não deixa de onerar o município. Porque antes não tínhamos esse custo, então poderíamos destinar esse valor da contribuição a outras demandas que ela tivesse vinculada, agora não, você aumentou o serviço que ela pode estar vinculada (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Sobre o assunto, conforme será tratado na subseção 4.2.3, a arrecadação obtida por meio da CIP pela Prefeitura de Formiga é suficiente para arcar com os custos da atividade. Entretanto, houve uma queda na arrecadação, devido à redução da tarifa, e aumentaram os custos, devido ao novo contrato de manutenção, levando à conclusão que, realmente, a nova atribuição apresenta-se onerosa.

A opinião do Secretário de Fazenda converge com a opinião da Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, ressaltando essa questão do aumento de custos devido ao novo contrato. Além disso, ele afirma que a Cemig Distribuição está mais preparada para a execução dos serviços, com menor custo e maior capacidade técnica.

E depois que estiver tudo trocado nós vamos continuar pagando esse custo mensal sem lâmpadas a serem trocadas. Hoje, nós estamos pagando em torno de R\$27.000,00 por mês. Então, nós vamos ter esse custo mensal para manter uma coisa que está em funcionamento? Sendo que a Cemig não teria esse custo se estivesse com ela. Ela teria a equipe dela pronta, já com os custos mensais e diários dela e atendendo aquela demanda, sem custo adicional [...] A Cemig é uma empresa respeitada nacionalmente e no estado de Minas Gerais. Ela tinha e tem equipe técnica para esse fim e empresas terceirizadas capacitadas para esse fim. Eu não entendo que o município ganhou com isso não. Ele pegou foi um problemão para ele, ele absorveu esse problema por causa dessa condição. Por exemplo: a Cemig é especialista em distribuir energia. Ela é competente na distribuição e na manutenção, ou seja, a função dela é distribuir e manter a rede de energia, ela tem esse foco. Já uma prefeitura, tem N atividades a desenvolver e até

então, a manutenção da iluminação pública, nós, como prefeitura, não temos competência para atuar nisso. Antes, não havia reclamação de lâmpada queimada, você ligava para a Cemig ela trocava. Hoje, nós estamos recebendo reclamações há dois anos [...] (Secretário de Fazenda, 2017).

Reconhecendo ou não a responsabilidade pela política de iluminação pública, percebe-se que, na verdade, a prefeitura recebeu a nova atribuição sem análise ou conhecimento mais aprofundado sobre a atividade e suas consequências. O governo transferiu a política, de forma impositiva, e o município teve uma atitude submissa, sem apresentar questionamentos e, principalmente, sem desenvolver um estudo sobre o assunto. Fato que se confirma pelo próprio despreparo técnico e administrativo, que será tratado na subseção 4.2.4. O relato do Secretário de Fazenda (2017) demonstra o assentimento, com base apenas no que foi repassado pela concessionária de energia elétrica:

O que eu acompanhei, na época, é que desde uma legislação que a ANEEL soltou, que essa responsabilidade era dos municípios. Eu ouvi um representante da Cemig falar que apenas o Estado de Minas Gerais ainda continuava, que ela, Cemig, estava realizando um serviço que, na realidade não era de competência dela, era dos municípios. Então ela transferiu esses ativos. Inclusive, houve um documento deles (concessionária) repassando e o município recebendo esses ativos.

Dentro deste contexto, o Assessor Jurídico de Gabinete reconhece que a prefeitura recebeu o serviço de forma passiva, sem se preparar para o que viria.

Mas o município não pode dizer que foi surpreendido com isso. A decisão da ANEEL não é recente. Os municípios sabiam e por várias vezes, houve prorrogações de prazo. Não foi algo de um dia para outro [...] Prorrogaram isso várias vezes, até que num determinado momento os municípios tiveram que assumir. Mas não se prepararam para isso e agora estão tendo que assumir isso de forma bastante rápida, por conta de algo que eu chamo de imprevidência. Não cuidaram desses aspectos. Mas de qualquer forma, o serviço é municipal e os municípios vão ter que cuidar dele (Assessor Jurídico de Gabinete, 2017).

Outro depoimento que converge para esse entendimento é o do Agente de Relacionamento com o Poder Público da Cemig Distribuição (2017):

[...] a concessionária forneceu todas as informações necessárias para que as prefeituras pudessem exercer a nova atividade. No entanto, a maioria dos municípios, inclusive Formiga, não se encontrava preparada para recebê-la.

Enfim, não houve incentivos ou negociações provenientes do governo federal para descentralização da política em estudo. Houve apenas uma ação das concessionárias de

energia, por solicitação do órgão regulador, no sentido de auxiliar as prefeituras durante o processo de transição. Foram elaboradas cartilhas que visavam orientar as prefeituras sobre como proceder e onde constava relação de fornecedores de materiais e serviços. Também foram realizadas reuniões com prefeitos e assessores municipais, no sentido de esclarecer sobre o que abrange a atividade de iluminação pública. Porém, mesmo com o auxílio da concessionária, a Prefeitura de Formiga não se preparou para abarcar a nova tarefa, conforme opinião unívoca dos respondentes, embora a tenha assumido, sem oferecer nenhum tipo de resistência.

Entretanto, a descentralização de uma política para o município, depende de muitas variáveis, que devem ser analisadas antes que a entidade subnacional receba a nova atribuição. Variáveis que vão além da discussão sobre a titularidade do serviço. Neste caso, existe a forma de financiamento e a Contribuição da Iluminação Pública (CIP), o impacto da redução da arrecadação e o aumento de custos na capacidade financeira do município, a capacidade técnico-administrativa da prefeitura em assumir essa atividade, as estratégias adotadas por ela para a execução dos serviços e a consequência de tudo isso para o cidadão. As próximas subseções irão analisar cada um desses aspectos, ressaltando-se o curto período da descentralização, que ainda não aponta ainda todos os seus pontos positivos e negativos. Porém, a Prefeitura de Formiga, por meio da experimentação de várias formas de implementação e aprendizado constante, está tentando adequar-se à nova tarefa.

4.2.2 Categoria de análise: financiamento da atividade

A questão financeira é determinante para o desenvolvimento de qualquer tipo de projeto, seja no setor público ou privado. Afinal, projetos demandam materiais e mão de obra que, obviamente, necessitam de recursos financeiros para sua aquisição ou contratação. No que se refere ao setor público, as discussões sobre a forma e o ente responsável pelo financiamento das políticas públicas são relevantes quando se trata de descentralização, principalmente, porque a Carta Magna não trata com clareza a hierarquia de responsabilidades sobre as políticas sociais. Nesse sentido, percebe-se que o que propiciou a descentralização das políticas de saúde e educação foi exatamente a definição de repasses financeiros aos entes subnacionais e a criação de fundos para esses fins. Em contrapartida, a impossibilidade dos municípios em arcar com os altos custos das políticas de habitação e saneamento representa

um dos principais entraves para a descentralização dessas políticas. Já no que se refere à política de iluminação pública, não há previsão constitucional sobre a coparticipação desses serviços.

Nesse sentido, o estudo empírico corroborou com essa afirmação, tendo em vista que todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que não há nenhum tipo de auxílio do Estado ou da União para esse fim: “Não há ajuda de Estado, só a CIP” (Estagiário De Engenharia, 2017);

[...] eu desconheço outra forma para complementar os gastos com a iluminação pública, tendo em vista que não existe nenhum tipo de repasse do Estado para esse fim (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG, 2017).

Por isso é que a Emenda Constitucional nº 39/2002 possibilita às prefeituras legislar de forma a repassar aos cidadãos o custeio da iluminação pública. Dessa forma, verificou-se, *in loco*, que, realmente, todos os gastos são custeados pela Contribuição de Iluminação Pública (CIP). Segundo informações do Colaborador da CEMIG, a CIP em Formiga é cobrada com base no valor da tarifa B4a, conforme instruções da ANEEL.

A cobrança foi regulamentada pela Lei Municipal 5.081/2015 e por meio dela, verifica-se como é calculado o valor a ser pago pelos cidadãos, que se dá de duas formas: a primeira é quando o imóvel é uma unidade consumidora de energia elétrica, ou seja, quando é atendido pela concessionária de energia. A segunda é quando o imóvel não possui edificação ou quando não possui contrato ativo com a Distribuidora. Nesse caso, o valor é fixo, quatro ou seis reais, cobrados de acordo com o tamanho do terreno, conforme Figura 3 (FORMIGA, 2015b).

Figura 3 – Cálculo da CIP

Art. 5º. A Contribuição para o custeio do Serviço de Iluminação Pública será calculada mensalmente sobre o valor da Tarifa de Iluminação Pública aplicada pela Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica ao Município, incluindo-se acréscimos ou adições determinados pela ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica ou outro órgão que vier a substituí-la, devendo ser adotados, nos intervalos de consumo indicados, os percentuais correspondentes, conforme tabela que se segue:

Faixa de consumo – KWh	Percentual da tarifa aplicada pela Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica
De 0 a 50	0,00%
De 51 a 100	1,50%
De 101 a 150	3,00%
De 151 a 200	4,50%
De 201 a 300	5,50%
Acima de 301	9,50%

Quando incidente em imóvel não consumidor de energia elétrica ou lote vago, a cobrança será anual, com valores mensais descritos na tabela abaixo, observando-se a área do imóvel, e poderá ser lançada em conjunto com o IPTU ou qualquer outra forma de arrecadação estabelecida em legislação própria, sofrendo, a cada exercício, as mesmas atualizações estabelecidas para o IPTU:

Área do Imóvel	Valor da Contribuição
Até 360 m ²	R\$ 4,00
Acima de 360 m ²	R\$ 6,00"

Fonte: Formiga (2015b).

Na primeira situação, o cálculo da CIP é feito com base no consumo de energia elétrica e é arrecadado por meio da fatura emitida pela distribuidora. Explicando melhor, se uma unidade consumidora gasta 100 kWh em um mês, o titular da conta de energia irá pagar 1,5% do valor referente ao preço de 1000 kWh da tarifa de iluminação pública.

Conforme apresentado na Figura 2, da subseção 4.1.1, o valor pago por 1 kWh, atualmente, é R\$0,27177 (aproximadamente, vinte e sete centavos de real). Nesse exemplo, o consumidor pagaria pela tarifa B4a (vigente): $1000 \times R\$0,27177 \times 1,5\% = R\$4,07$ (quatro reais e sete centavos). Já na tarifa B4b (antes da transferência dos ativos): $1000 \times 0,29648 \times 1,5\% = R\$4,45$ (quatro reais e quarenta e cinco centavos). Ou seja, a prefeitura paga menos

para a concessionária porque a tarifa B4a é mais barata que a B4b, porém a prefeitura também arrecada menos do consumidor.

Nas Tabelas 1 e 2 é possível avaliar a queda de arrecadação da prefeitura. A Tabela 1 traz os valores efetivamente arrecadados no período de outubro de 2016 a setembro de 2017. Ela também apresenta o que foi pago à concessionária a título de taxa de administração pela cobrança da CIP e pela tarifa de energia elétrica, assim como, o saldo recebido pela prefeitura, por meio do qual, ela custeia os gastos com manutenção e ampliação do parque de iluminação pública. O saldo médio do período foi de R\$60.286,49 (sessenta mil, duzentos e oitenta e seis reais e quarenta e nove centavos).

Tabela 1- Faturamento e tarifa de energia elétrica atuais (B4a)

Mês	Faturamento	Taxa de administração	Tarifa de Energia Elétrica	Saldo
outubro 2016	R\$ 227.855,18	R\$ 1.139,28	R\$ 190.327,65	R\$ 36.388,25
novembro 2016	R\$ 253.285,72	R\$ 1.266,43	R\$ 184.732,77	R\$ 67.286,52
dezembro 2016	R\$ 262.827,44	R\$ 1.314,14	R\$ 184.245,35	R\$ 77.267,95
janeiro 2017	R\$ 260.282,81	R\$ 1.301,41	R\$ 193.788,88	R\$ 65.192,52
fevereiro 2017	R\$ 225.749,89	R\$ 1.128,75	R\$ 183.110,61	R\$ 41.510,53
março 2017	R\$ 281.778,70	R\$ 1.408,89	R\$ 183.958,14	R\$ 96.411,67
abril 2017	R\$ 258.099,04	R\$ 1.290,50	R\$ 205.455,02	R\$ 51.353,52
maio 2017	R\$ 266.167,84	R\$ 1.330,84	R\$ 184.601,99	R\$ 80.235,01
junho 2017	R\$ 251.528,21	R\$ 1.257,64	R\$ 198.685,88	R\$ 51.584,69
julho 2017	R\$ 236.564,89	R\$ 1.182,82	R\$ 192.257,91	R\$ 43.124,16
agosto 2017	R\$ 249.810,56	R\$ 1.249,05	R\$ 183.958,75	R\$ 64.602,76
setembro 2017	R\$ 250.408,94	R\$ 1.252,04	R\$ 200.676,55	R\$ 48.480,35
Total	R\$ 3.024.359,22	R\$ 15.121,79	R\$ 2.285.799,50	R\$ 723.437,93
Média mensal	R\$ 252.029,94	R\$ 1.260,15	R\$ 190.483,29	R\$ 60.286,49

Fonte: CEMIG Distribuição (2017)

A Tabela 2 apresenta uma simulação dos valores descritos na Tabela 1, caso fosse aplicada a tarifa B4b. Por meio dessa tabela é possível identificar que a CIP seria superavitária em, aproximadamente, R\$65.387,73 (sessenta e cinco mil, trezentos e oitenta e sete reais e setenta e três centavos) mensais, sem que a prefeitura tivesse que arcar com os custos de manutenção de iluminação pública. Ou seja, comparando-se a Tabela 1 com a Tabela 2, a prefeitura está deixando de arrecadar, em média, R\$5.101,24 (cinco mil, cento e um reais e vinte e quatro centavos) ao mês ou R\$61.214,81 (sessenta e um mil, duzentos e quatorze reais e oitenta e um centavos) ao ano. Ressalta-se que os custos de expansão sempre foram de responsabilidade do município que pagava à concessionária um valor específico por

cada instalação de nova luminária. Ou seja, além da queda da receita, o município passou a custear um novo serviço².

Tabela 2 - Simulação de Faturamento e saldo pela tarifa B4b

Mês	Faturamento	Taxa de administração	Tarifa de Energia Elétrica	Saldo
outubro 2016	R\$ 247.069,07	R\$ 1.235,35	R\$ 206.377,03	R\$ 39.456,69
novembro 2016	R\$ 274.644,04	R\$ 1.373,22	R\$ 200.310,36	R\$ 72.960,46
dezembro 2016	R\$ 284.990,36	R\$ 1.424,95	R\$ 199.781,84	R\$ 83.783,57
janeiro 2017	R\$ 282.231,16	R\$ 1.411,16	R\$ 210.130,13	R\$ 70.689,87
fevereiro 2017	R\$ 244.786,25	R\$ 1.223,93	R\$ 198.551,41	R\$ 45.010,91
março 2017	R\$ 305.539,69	R\$ 1.527,70	R\$ 199.470,41	R\$ 104.541,58
abril 2017	R\$ 279.863,24	R\$ 1.399,32	R\$ 222.780,01	R\$ 55.683,91
maio 2017	R\$ 288.612,44	R\$ 1.443,06	R\$ 200.168,55	R\$ 87.000,83
junho 2017	R\$ 272.738,33	R\$ 1.363,69	R\$ 215.440,07	R\$ 55.934,57
julho 2017	R\$ 256.513,22	R\$ 1.282,57	R\$ 208.470,06	R\$ 46.760,60
agosto 2017	R\$ 270.875,84	R\$ 1.249,05	R\$ 199.471,07	R\$ 70.155,71
setembro 2017	R\$ 271.524,67	R\$ 1.252,04	R\$ 217.598,60	R\$ 52.674,03
Total	R\$ 3.279.388,31	R\$ 16.186,03	R\$ 2.478.549,54	R\$ 784.652,74
Média mensal	R\$ 273.282,36	R\$ 1.348,84	R\$ 206.545,80	R\$ 65.387,73

Fonte: A autora (2017).

Portanto, além de não existir participação de outros entes no financiamento da atividade, a transferência dos serviços representou queda de receitas e novas despesas ao município, conforme ressalta a Assessora Jurídica do Departamento de Licitações (2017):

A gente sabe que o município já tem uma arrecadação muito pequena. Então se você aumenta essa atividade sem contrapartida, você tem que dar condições e aumentar ali o repasse ou fazer um repasse específico para isso. Pelo contrário, não há ganho, o município está sendo onerado em mais uma atividade, em mais um valor, que vai ser um serviço a ser terceirizado.

Ou seja, não há nenhum outro tipo de repasse para custeio da atividade e a CIP representa a única fonte de recursos para esse fim. Ademais, regulamentar essa cobrança é inteiramente de responsabilidade do ente subnacional, conforme preconiza a Emenda Constitucional nº 39 de 19 de dezembro de 2002 “os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública”, o que representa mais uma diferença entre as demais políticas públicas, para as quais não há um tributo vinculado ao seu custeio. O que a Constituição Federal prevê, em

² Na elaboração desses cálculos foram considerados apenas os valores arrecadados por meio da fatura de energia elétrica

seus artigos 198 e 212 é a destinação de um percentual mínimo da receita dos entes federativos para as políticas de saúde e educação, respectivamente.

Porém, embora a existência de um tributo vinculado ao custeio de um determinado serviço público seja positiva em uma primeira análise, porque garante a arrecadação dos recursos necessários para aquele fim, por outro lado, representa um problema para diversos municípios brasileiros, conforme depoimento do colaborador da Cemig Distribuição:

[...] Os vereadores não aprovam a lei para a cobrança da CIP como deve ser (por percentual do valor da tarifa B4a). Tem município que nem tem lei aprovada, como Cristais e Santana do Jacaré, que não arrecadam nada. E olha que a Cemig dá o maior apoio para os municípios nesse aspecto. Poucos municípios não têm a Lei. O suporte que nós demos na transferência não tem igual. Nós fomos à Câmara explicar para os vereadores como funciona a CIP, fizemos várias reuniões com prefeitos, mas, mesmo assim, tem municípios que não conseguem fazer (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG Distribuição, 2017).

Mesmo num município de médio porte, como Formiga, que promulgou sua primeira lei sobre a instituição da Contribuição da Iluminação Pública em dezembro de 2002, por meio da Lei 3.440, ainda encontra problemas na legalização da cobrança (FORMIGA, 2002). Neste caso, houve elaboração de novo Projeto de Lei 015/2017 (FORMIGA, 2017b). Segundo os relatos dos entrevistados, não se sabe ao certo se a Lei em vigor (5.081/2015) foi aprovada ou não pela Câmara, porém foi sancionada pelo prefeito anterior (FORMIGA, 2015b). Abaixo alguns relatos sobre a dificuldade de regulamentação da CIP e necessidade de criação de novo projeto de lei.

[...] no ano de 2015, quem estava à frente da prefeitura, o prefeito na época, encaminhou à Câmara um projeto de lei mudando os fatores de cobrança da contribuição de iluminação aqui do município. Isso em 2015. Esse projeto de lei teve uma tramitação complicada na Câmara de questões que são políticas e até hoje não se sabe ao certo, juridicamente, se esse projeto foi aprovado ou se foi rejeitado. O fato é que a Câmara Municipal entende que o projeto que foi encaminhado em 2015 não foi aprovado, o prefeito da época entendeu que ele estava aprovado, mandou aplicar a Lei e a Lei vem sendo aplicada de 2015 para cá com essa dúvida se ela foi ou não aprovada. Para tentar vencer essa dificuldade, o que nós fizemos: nós fizemos uma pesquisa sobre quais eram ou quais são os valores de contribuição que estão sendo praticados no município e fizemos um projeto de lei e encaminhamos para a Câmara sem majorar nada, sem criar nenhuma novidade. Simplesmente para garantir uma segurança se a Lei tem validade ou não. A Câmara deve deliberar sobre ela na semana que vem (Assessor Jurídico de Gabinete, 2017).

Uma vez que tem essa dúvida se a Lei foi aprovada ou não, essa administração achou por bem enviar novo projeto para convalidar esses atos desse período aí se foi ou não aprovado, mas a câmara já até suprimiu esse artigo e não vai ter essa convalidação. Isso aí vai deixar para os tribunais. Aí mandou o projeto de Lei [...] para isso, houve orientação do ministério público, os vereadores e o presidente da comissão, procuraram o MP para verificar a validade daquela questão. O MP entendeu que a convalidação não seria interessante e não era constitucional também manter a forma (Secretário de Fazenda, 2017).

As alterações feitas pelo projeto de Lei são referentes apenas aos contribuintes que possuem imóvel não edificado ou edificado sem ligação de energia elétrica. O Inciso I do artigo 3º da legislação atual preconiza que a cobrança deveria ser feita juntamente com o IPTU. O Projeto de Lei 015/2017 prevê no parágrafo 2º do Art. 5º que a contribuição será por meio de cobrança específica (FORMIGA, 2017b).

O Secretário de Fazenda (2017) explica essas alterações da Lei em vigor (5.081/2015):

Estipularam nessa Lei (5.081/2015): R\$4,00/mês, um imóvel até 360m² e acima disso, R\$6,00 por mês. É o que está sendo cobrado hoje. Essa é forma de cobrança, nessa lei fala que poderia ser junto com o carnê do IPTU. Mas, houve dois contribuintes que ingressaram na justiça com uma ação, achando que não é constitucional a cobrança paralela e nos obrigou a enviar o carnê (da CIP) separado, mas na mesma época do IPTU. Se você tem uma casa, você recebe um carnê do IPTU, se você tem um lote, você recebe um carnê do IPTU e manda um segundo carnê da cobrança de iluminação pública, daquele imóvel não edificado. Foi assim que nós fizemos esse ano. Tem um Projeto de Lei na Câmara Municipal, corrigindo isso (FORMIGA, 2015b).

Outra alteração implementada foi a forma de cobrança instituída para esses contribuintes. Na Lei de nº 5.081/2015, em seu Art. 5º, a previsão é a cobrança de um valor fixo, conforme o tamanho do lote (FORMIGA, 2015b). Pela emenda ao projeto de Lei, a cobrança será referente a 21% sobre o valor da Tarifa de Iluminação Pública paga pela prefeitura no mês de dezembro do ano anterior ao lançamento do tributo (FORMIGA, 2017b).

Seria R\$4,00 vezes doze meses e tal, a forma de cobrança dos imóveis não edificados. E o Ministério Público entendeu não ser constitucional. Nós estivemos com a promotora e conversamos para ver uma melhor maneira. E chegou-se à conclusão [...] que seria da mesma forma da contribuição dos imóveis edificados, porém na cobrança do IPTU: a gente vai pegar a tarifa estabelecida pela ANEEL no mês de dezembro do ano imediatamente anterior e cobrar um percentual dela, me parece que são 20 e poucos por cento. Então no ano que vem, você tem um imóvel não edificado, qual vai ser a sua contribuição, daquele imóvel para o custeio da iluminação pública?

Um percentual da tarifa aplicada pela ANEEL, no mês de dezembro. Isso está na Câmara. (Secretário de Fazenda, 2017).

Quanto à arrecadação da CIP referente aos imóveis que possuem ligação de energia elétrica, continuará sob a responsabilidade da concessionária de energia elétrica, por meio da conta de energia, conforme firmado em Termo de Convênio para Arrecadação da Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública (ANEXO D). Pelo termo de convênio, o município autoriza a Cemig Distribuição a arrecadar a CIP, conforme legislação municipal em vigor, sendo responsabilidade da prefeitura, enviar à Cemig qualquer alteração na lei. O documento também estabelece os critérios de cobrança e o valor fixado pela concessionária para administração dessa atividade. Além disso, o município autoriza a concessionária a descontar na arrecadação, os valores das suas faturas mensais de energia elétrica, conforme apresentado na Tabela 1.

Ou seja, a regulamentação da Cobrança da Iluminação Pública é complexa, porque, além de prever quais os valores a serem cobrados dos cidadãos, requer observância das formas de arrecadação. Nesse sentido, percebe-se que a capacidade legislativa exerce influência determinante na capacidade financeira do ente, tendo em vista que se o município não for capaz de legislar adequadamente, também não será possível financiar a atividade de iluminação pública.

Portanto, em termos de descentralização da política, não houve alteração na sua forma de financiamento, que possui tributo vinculado ao custeio da mesma, cuja regulamentação é de responsabilidade do município, não havendo repasses suplementares para o custeio dos serviços, o que diverge do processo de descentralização das demais políticas, que encontrou na ampliação dos repasses financeiros pelo governo federal, seu maior incentivo. Pelo contrário, além da transferência dos ativos de iluminação pública não ensejar em aumento de receita para o município, ampliou os gastos inerentes à atividade. Dentro desse contexto, a próxima categoria irá analisar a capacidade financeira de Formiga em sustentar esse encargo.

4.2.3 Categoria de análise: capacidade financeira do município

A capacidade financeira municipal está diretamente ligada à forma de financiamento de determinada política pública. Ou seja, se os recursos de determinada política estão, de certa

forma, assegurados, a prefeitura será capaz de arcar com os encargos provenientes daquela política. Por isso, quando o governo federal deseja descentralizar determinado serviço, é necessário que capacite financeiramente o ente receptor.

Entretanto, conforme analisado anteriormente, não houve ação do governo nesse sentido, em se tratando da política de iluminação pública. Portanto, para avaliar a capacidade financeira municipal para assumir esses serviços é necessário verificar se os recursos provenientes da Contribuição da Iluminação Pública, que é o único meio de financiamento da atividade, são suficientes para arcar com os gastos decorrentes da prestação dos serviços.

Ou seja, a capacidade financeira municipal para a execução dos serviços de iluminação pública depende do binômio: receita de arrecadação da CIP *versus* despesas da atividade. Porém, conforme visto anteriormente, a arrecadação depende da regulamentação, que é de responsabilidade exclusiva de cada município, e que, devido a determinados fatores, ainda não constitui uma realidade comum a todos eles. Dessa forma, em muitas localidades não há arrecadação da CIP, ou o valor arrecadado é muito baixo, enquanto em outros, é superavitário. Segundo observação do colaborador da Cemig Distribuição:

[...] a maioria dos municípios, por falta de conhecimento ou para não cobrar muito do cidadão, cobra muito pouco pela CIP. A grande maioria custa a dar para pagar a conta. Eles não se prepararam para isso. Agora, há exceções. O município de Campo Belo, por exemplo, tem um superávit violento. Ele dá manutenção e sobra dinheiro ainda (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG Distribuição, 2017).

Devido à falta de regulamentação sobre o tributo, para a maioria dos municípios, a prefeitura não arrecada valor suficiente para custear todas as despesas com a atividade de iluminação pública. Porém, antes da transferência dos ativos para o município, a situação era melhor porque as prefeituras não tinham que arcar com os custos de manutenção e instalação de pontos de iluminação pública. Além disso, a redução na tarifa pela substituição da tarifa B4b para B4a de, aproximadamente, 9%, não representou um ganho para as prefeituras, tendo em vista que a contribuição é um percentual da tarifa cobrada pela concessionária de energia elétrica. Dessa forma, se houve uma redução de 9% na tarifa quando houve a transferência dos ativos para os municípios, conseqüentemente houve uma redução de 9% na arrecadação. Portanto, apenas houve um acréscimo de custos, conforme relato do colaborador da Cemig Distribuição, quando questionado sobre a capacidade das prefeituras da região em arcar com os custos da atividade:

[...] não, não é (suficiente para cobrir os custos), na maioria dos municípios. Na realidade, o que houve: quando reduz a tarifa, reduz-se a arrecadação também. Antigamente a tarifa era B4b e a prefeitura pagava 9% a mais, mas ela arrecadava 9% a mais. Quer dizer, diminuiu a tarifa, mas diminuiu a arrecadação. Então, ela não é suficiente. Só para algumas prefeituras, como no caso da prefeitura de Formiga (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG Distribuição, 2017).

A informação de que, em Formiga, a CIP é suficiente para custear as atividades de iluminação pública foi ratificada por outros respondentes:

[...] pelo que eu sei, hoje custeia. Antes, eu não sei (Estagiário de Engenharia da Prefeitura 2017).

Ela custeia, sim. Entre o valor arrecadado e o valor pago para a Cemig, sobram R\$50.000,00, mais ou menos, por mês. A manutenção com a empresa contratada vai ficar em torno de R\$27.500,00. Então, com o restante, vamos fazer a melhoria do parque de iluminação (Secretário de Fazenda, 2017).

Ela é absolutamente suficiente. Para a troca das lâmpadas, sim. Agora a gente está partindo para outra etapa, que é a extensão de rede e as luminárias (Prefeito Municipal, 2017).

É suficiente, embora ainda não tenhamos os valores dos serviços de extensão porque ainda está em fase interna de coleta (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Assim, a prefeitura de Formiga não tem encontrado dificuldades para custear as despesas inerentes à tarefa. No que se refere ao pagamento da fatura de energia elétrica, “a prefeitura de Formiga é uma das únicas que pagam (a fatura de energia elétrica) em dia” (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG Distribuição, 2017).

No que se refere ao valor referente ao pagamento de manutenção dos pontos de iluminação, hoje a prefeitura tem um contrato firmado com uma empresa terceirizada que fornece mão de obra e materiais por um valor de R\$27.250,00 (vinte e sete mil, duzentos e cinquenta reais) por mês, ou R\$327.000,00 (trezentos e vinte e sete mil reais) anuais. Por meio deste contrato, a contratada se compromete a manter todo o parque de iluminação pública em perfeito funcionamento, ou seja, ela é responsável pela substituição dos equipamentos, tais como, lâmpadas e relés, quantas vezes forem necessárias, no período contratado, de forma que todas as ruas, praças e avenidas permaneçam iluminadas. Nesse sentido, se ela substituir uma ou mil lâmpadas no período, o valor a ser pago pela prefeitura será o mesmo (FORMIGA, 2017a).

Tendo em vista que o saldo resultante da arrecadação da CIP (arrecadação subtraídos os valores referentes à fatura de energia elétrica e taxa de administração da concessionária pela cobrança na tarifa de energia elétrica) é, em média, R\$60.286,49 mensais, conforme Tabela 1, o atual valor contratual para manutenção de IP (R\$27.250,00) é suportado pela receita referente à Contribuição de Iluminação Pública arrecadada pelo município. A receita proveniente contribuição regulamentada pela Lei 5.081/2015, que está sendo substituída, conforme Projeto de Lei 015/2017 (FORMIGA, 2015b, 2017b), será a mesma, tendo em vista que as alíquotas permanecerão inalteradas. A arrecadação é responsabilidade da concessionária, no caso dos imóveis ligados e por meio de cobrança específica, no caso de imóveis sem unidade ligada.

Dessa forma, ainda restam R\$33.036,49 (R\$60.286,49 – R\$27.250,00) por mês³, a serem destinados a investimentos na melhoria da iluminação pública municipal. Porém, ainda não há estimativa do valor a ser gasto com essa tarefa, conforme informação da Assessora Jurídica do Departamento de Licitações (2017):

Em relação à ampliação dos pontos existentes, estamos com um processo (licitatório) em andamento. Mas não abriu ainda. Ele está na fase interna. Na fase de coletas.

Entretanto, os valores dos materiais e mão de obra gastos para instalação de um ponto de iluminação comum pela CEMIG são inferiores a quinhentos reais (TABELA 3). Ou seja, o valor restante, com base no custo de instalação médio de um ponto de IP, é suficiente para instalar, aproximadamente, 70 pontos por mês, ou, 840 pontos por ano, o que representa cerca de 9% (nove por cento) de todo o parque de iluminação existente, com seus 9.155 pontos. Ou seja, deduzidos os custos com a tarifa de energia e manutenção, a Prefeitura é capaz de arcar uma ampliação de 9% ao ano do parque de iluminação atual, o que seria necessário se a cidade ampliasse seu número de ruas e praças, anualmente, na mesma proporção.

³ Para esses cálculos foram considerados apenas os valores arrecadados por meio da fatura de energia elétrica

Tabela 3 - Custo de instalação de instalação de 1 ponto de IP

Material/mão de obra	Preço unitário
Luminária, IP, fechada, P/1 lâmpada VS 150W	R\$ 193,12
Braço, p/ iluminação pública, tipo médio	R\$ 78,42
Lâmpada, descarga, VS, 150W, base E40, ovóide	R\$ 8,98
Reator, p/ lâmpada VS 150W	R\$ 44,56
Relé, fotoelétrico, 10A, 127v	R\$ 11,22
Mão de obra de instalação	R\$ 132,05
Valor total por ponto de IP	R\$ 468,35

Fonte: CEMIG Distribuição (2017)

Ou seja, o valor arrecadado por meio da CIP, em Formiga, é suficiente para cobrir todos os custos inerentes à atividade de iluminação pública. Porém, é importante ressaltar que, mesmo assim, os cofres públicos de Formiga sofreram uma queda de arrecadação de, aproximadamente, R\$61.214,81 ao ano⁴, devido à redução da tarifa de energia elétrica. Isso provocou a redução do valor da Contribuição de Iluminação Pública paga pelo consumidor, conforme apresentado nas Tabelas 1 e 2. Além disso, passou a ter um custo, com o contrato de manutenção de R\$327.000,00 ao ano, que, somados, representam uma redução de total de R\$388.214,81 às divisas municipais, a partir da descentralização da iluminação pública. Contudo, o município ainda se encontra em melhor situação que outros municípios, tendo em vista que possui leis que possibilitam a arrecadação e esta é, atualmente, suficiente para cobrir os custos com os serviços.

Ou seja, embora a descentralização da política de iluminação pública seja diferente do processo de outras políticas, no que se refere aos incentivos financeiros, pode haver municípios, como é o caso de Formiga que, mesmo sem receber repasses adicionais, é capaz de custear a atividade. Entretanto, essa realidade não pode ser generalizada a todos os municípios, tendo em vista que muitos deles não conseguem regulamentar a CIP. Além disso, a descentralização trouxe o aumento dos gastos a todos os municípios, porque o custeio da manutenção da iluminação pública não era responsabilidade dos mesmos.

⁴ Valor apurado por meio da diferença entre o total da arrecadação anual simulado, que deveria ser arrecadado se a CIP tivesse como base de cálculo a tarifa B4b (valor constante na Tabela 2), e o total da arrecadação anual real, cuja base de cálculo é a tarifa B4a (Tabela 1): R\$784.652,74 - R\$723.437,93 = R\$61.214,81, considerando-se apenas os valores arrecadados por meio da fatura de energia elétrica.

Ademais, o despreparo para assumir os serviços promove desperdícios de recursos públicos. Nesse sentido, a próxima subseção irá demonstrar o quanto a falta de capacidade técnica e administrativa para execução dos serviços de iluminação onerou a Prefeitura de Formiga.

4.2.4 Categoria de análise: capacidade técnica e administrativa do município

A capacidade técnica e administrativa é determinante para que o município possa gerir determinada atividade sobre a qual é responsável. O que é bastante plausível, tendo em vista que, não é possível executar aquilo sobre o qual não se tem conhecimento. Dentro deste contexto, a capacidade técnico-administrativa municipal é um requisito, ou deveria ser, para que os entes municipais recebessem serviços descentralizados pelo governo federal.

No que se refere aos serviços de iluminação, conforme apresentado na subseção 4.1.1, estes requerem conhecimentos técnicos específicos, relacionados à engenharia elétrica e também à segurança no desempenho das atividades, tendo em vista a proximidade com a rede elétrica. Dessa forma, seja na execução ou na elaboração de contratos com empresas terceirizadas, esse conhecimento é absolutamente relevante porque é necessária a previsão de profissionais devidamente habilitados, utilização de equipamentos de proteção individual específicos, aquisição de materiais adequados e devido descarte do mesmo.

Nesse sentido, em relação os conhecimentos técnicos para execução da atividade, no município de Formiga, os respondentes foram unânimes em afirmar que a prefeitura não possuía nenhum tipo de condição de assumi-la: “Quando *transferiram esses ativos*, a prefeitura não tinha, como não tem, mão de obra qualificada para fazer esse trabalho” (Secretário de Fazenda, 2017).

Até mesmo, porque, a principal dificuldade que a gente tem é a questão técnica. Nós não temos pessoal técnico, com formação, pra estar desenvolvendo esse serviço para nós hoje. (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

O que eu acho mais grave foi passar essa responsabilidade para a prefeitura sem a prefeitura estar preparada tecnicamente, logisticamente e até financeiramente. E não só a manutenção tem a colocação de IP também. O pessoal (as prefeituras) tem muita dificuldade de montar essa estrutura e fazer funcionar. Por quê? Não era competência deles (Assessor de Engenharia, 2017).

Em relação à organização para receber os serviços, não houve nenhum tipo de reestruturação para abarcar a nova atividade, eles passaram a ser responsabilidade da secretaria de obras:

Não houve contratação de pessoal [...] quem fazia os pedidos era a menina da recepção, mas, *sempre teve ela* (Estagiário de Engenharia, 2017).

Nesse caso, o estagiário se refere ao registro das demandas da população para substituição de lâmpadas queimadas e outros consertos. Hoje, já existe um *call center*, com um número de telefone exclusivo para onde as pessoas devem ligar e para solicitar esses serviços.

A população entra em contato com o *call center*, que é da prefeitura e tem um telefone exclusivo (Assessor de Engenharia, 2017).

A população faz suas solicitações pelo telefone ou pessoalmente, mas a maioria pelo telefone (Prefeito Municipal, 2017).

Quando a gestão atual assumiu, não havia nem mesmo um engenheiro para conduzir as atividades.

Não houve reestruturação da secretaria de obras, que só absorveu o serviço. Agora é que contratamos um engenheiro eletricista, assessor de engenharia da parte elétrica. [...] justamente para cuidar dessa parte da IP e também dos projetos de eletricidade [...] Nas gestões anteriores não tinha engenheiro eletricista (Prefeito Municipal, 2017).

Nos setores de suporte à atividade, como no caso do setor de licitações que é o setor responsável pela aquisição de materiais e serviços, a situação se repete:

[...] no setor de licitação não houve contratação de pessoal. Para a elaboração dos editais e contratos houve somente o pessoal já existente, sendo auxiliado pela Cemig do município (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Ou seja, não houve a criação de uma estrutura própria para absorver a nova política, mas, foram feitos ajustes para receber a nova política e, até hoje, esses ajustes permanecem. Observa-se que houve evolução com a contratação do engenheiro, o que representou um diferencial, na visão de um dos entrevistados, quando comparado a outras prefeituras.

[...] Várias prefeituras não contam com engenheiro eletricista. Se você pegar os municípios que tem em Minas Gerais, acho que são várias prefeituras que estão passando por um problema [...], inclusive não

tinha ninguém para fazer controle dos serviços, o engenheiro é que passou a fazer as medições (Estagiário de Engenharia, 2017).

Como a prefeitura de Formiga não conseguiu se preparar técnica e administrativamente para receber os serviços, não era possível executá-los com pessoal próprio. Também não possuía *know how* suficiente para elaborar a licitação para contratação de empresa terceirizada. Isso fez com que entrassem em um consórcio.

No começo, a Prefeitura participou de um consórcio, denominado CICANASTRA [...] Esse consórcio foi criado para dar destinação ao lixo e então criaram um consórcio para ter vários fins, dentre eles a IP (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG Distribuição, 2017).

Essa alternativa de consórcio, conforme tratado anteriormente, busca a economicidade dos gastos a partir do aproveitamento da mão de obra e dos equipamentos utilizados. Eles são constituídos pela união de municípios em apenas uma pessoa jurídica, de direito público e são regulamentados pela Lei nº 11.107/2005. Nesse caso, foi firmado entre os municípios da região: Alpinópolis, Arcos, Capetinga, Capitólio, Carmo do Rio Claro, Cássia, Claraval, Conceição Aparecida, Córrego Fundo, Delfinópolis, Doresópolis, Formiga, Fortaleza de Minas, Guapé, Ibiraci, Iguatama, Itaú de Minas, Jacuí, Pains, Pimenta, Piumhi, Pratápolis, São João Batista do Glória, São Roque de Minas, São Sebastião do Paraíso, São Tomás de Aquino, Vargem Bonita. Os consórcios podem optar pela formação de corpo técnico e aquisição de infraestrutura para fornecimento dos serviços, firmar contratos de concessão na modalidade de Parceria Público-Privada ou contratos de Prestação de Serviços com uma empresa específica, que foi a opção escolhida. Por meio de licitação, foi contratada uma empresa terceirizada para dar manutenção nos pontos de iluminação pública, sendo o objeto da licitação a “execução de serviços de manutenção corretiva e preventiva do sistema de iluminação pública dos Municípios supracitados, consorciados ao CICANASTRA, por meio de licitação, conforme especificações e condições descritas no Edital 001/2014, seus anexos e apêndices, incluindo o fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra” (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA SERRA DA CANASTRA, ALTO SÃO FRANCISCO E MÉDIO RIO GRANDE, 2014).

Embora, os consórcios se apresentem como uma ferramenta importante para a otimização de políticas públicas, na medida em que objetivam reduzir custos e promovem o crescimento regionalizado, nesse caso, o consórcio não foi bem sucedido, na medida em que

os valores contratados foram muito altos e a empreiteira não atendeu as demandas da população satisfatoriamente. A Empresa A⁵ venceu a licitação e o valor contratado foi de R\$6,00 por ponto de iluminação. Como o parque de iluminação da cidade era composto na época por 8.417 pontos, o custo mensal para manutenção perfazia o total de R\$50.502,00 (cinquenta mil, quinhentos e dois reais), totalizando R\$606.024,00 (seiscentos e seis mil e vinte quatro reais) por ano. A Tabela 4 apresenta um comparativo entre o valor contratado atualmente e valor contratado na época do consórcio.

Tabela 4 - Comparação entre os preços praticados em 2015 com os preços atuais

Empresa Terceirizada	Período do Contrato	Número de pontos de IP na época do contrato	Valor por ponto	Valor mensal	Valor anual
Empresa A	janeiro a setembro de 2015	8417	R\$ 6,00	R\$ 50.502,00	R\$ 606.024,00
Empresa C	setembro de 2017 a setembro de 2018	9155	R\$ 2,98	R\$ 27.250,00	R\$ 327.000,00

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

O valor cobrado por ponto, em 2015, é superior ao dobro do valor atual. Ou seja, se o preço vigente fosse o mesmo da época, considerando-se o número de pontos existentes hoje, o valor anual do contrato seria R\$659.160,00 (seiscentos e cinquenta e nove mil, cento e sessenta reais), o que representaria uma perda para os cofres públicos municipais R\$332.160,00 (trezentos e trinta e dois mil, cento e sessenta reais) ao ano. Enfim, o resultado da contratação por meio de consórcio, foi exatamente o oposto daquilo que se espera quando o ente público opta por essa modalidade.

Outro aspecto a ser analisado, é a qualidade dos serviços prestados. Entende-se como qualidade dos serviços prestados, em termos de manutenção de iluminação pública, como a substituição de lâmpadas e demais equipamentos necessários ao correto funcionamento do ponto de iluminação pública, no prazo máximo de sete dias úteis após a reclamação do consumidor, conforme determinação do órgão regulador (ANEEL, 2010). Ademais, espera-se que não exista reincidência constante de reclamações para o mesmo ponto, ou seja, que não seja necessário voltar constantemente ao mesmo endereço para refazer o serviço.

⁵ O nome real da empresa foi substituído

Porém, constatou-se que a empresa contratada não executava os serviços a contento, na medida em que não estava atendendo às reclamações no prazo pré-estabelecido e, conseqüentemente, o contrato foi rescindido, conforme relatos a seguir:

[...] na época tinha um *call center* que recebia os pedidos e repassava para a empresa, mas ela não atendia. Então, automaticamente, rescindiu os dois, o contrato com o consórcio e com a empresa. Muitas prefeituras saíram também, como por exemplo, Arcos (Estagiário de Engenharia, 2017).

Aí, a prefeitura naquela oportunidade, na gestão passada, ela aderiu a um consórcio, o CICANASTRA. E esse consórcio realizou uma licitação, ao qual uma empresa venceu para atender a toda a região. Eles cobram por ponto de luz. Aqui em Formiga tem por volta de 8, 9 mil pontos. Só que essa empresa que venceu não realizou um trabalho satisfatório. Houve uma insatisfação da população, vereadores cobrando e tal. Aí, o município rompeu com esse consórcio (Secretário de Fazenda, 2017).

Entretanto, a prefeitura não tinha condições de assumir a execução dos serviços e nem de elaborar um processo licitatório em curto espaço de tempo. A solução foi aproveitar um processo licitatório já existente e então, com o fim do contrato com a Empresa A, utilizou-se de uma Ata de Registro de Preços da Prefeitura de Divinópolis de número 53/2015 (DIVINÓPOLIS, 2015). Em 13 de agosto de 2015, o prefeito de Formiga enviou ofício ao município de Divinópolis, solicitando adesão ao certame e, em dois de setembro daquele ano, assinou o contrato com a Empresa B⁶ (FORMIGA, 2015a), uma forma de contratação direta do município com a empresa prestadora de serviços, que consiste em outra opção de execução dos serviços para as prefeituras.

O valor pago na época foi de R\$3,98 por ponto, de um total de 8.417 pontos de iluminação pública, perfazendo o total de R\$401.995,92 (quatrocentos e um mil, novecentos e noventa e cinco reais e noventa e dois centavos) pelo período de 12 meses, R\$33.499,66 (trinta e três mil, quatrocentos e noventa e nove reais e sessenta e seis centavos) por mês (FORMIGA, 2015b). Os valores pagos pelo município desta vez foram inferiores ao contrato anterior, porém ainda superiores aos atuais, conforme Tabela 5.

⁶ O nome real da empresa foi substituído

Tabela 5 - Comparação entre os preços praticados para manutenção da iluminação pública

Empresa Terceirizada	Período do Contrato	Número de pontos de IP na época do contrato	Valor por ponto	Valor mensal	Valor anual
Empresa A	janeiro a setembro de 2015	8417	R\$ 6,00	R\$ 50.502,00	R\$ 606.024,00
Empresa B	setembro de 2015 a setembro de 2016	8417	R\$ 3,98	R\$ 33.499,66	R\$ 401.995,92
Empresa C	setembro de 2017 a setembro de 2018	9155	R\$ 2,98	R\$ 27.250,00	R\$ 327.000,00

Fonte: Elaborado pela autora (2017)

O valor por ponto no segundo contrato é, aproximadamente, 34% menor do que o inicialmente contratado, porém ainda é, aproximadamente, 33% maior que o atual. Ou seja, anualmente, a prefeitura estaria pagando, atualmente, R\$437.242,80 (quatrocentos e trinta e sete mil, duzentos e quarenta e dois reais e oitenta centavos) pela quantidade de pontos existentes. Desconsiderando-se a inflação do período, seria uma perda de R\$110.242,80 (cento e dez mil, duzentos e quarenta e dois reais e oitenta centavos), anualmente.

Em termos qualitativos, o resultado foi o mesmo apresentado pela empresa anterior: as ruas da cidade continuavam no escuro.

[...] Eles pegaram carona numa licitação. Pegar carona é o nome popular, é aderir a uma licitação. Parece que foi aí a fonte dos problemas (Prefeito Municipal, 2017).

A prefeitura aderiu a uma ata de registro de preço de uma empresa, a Empresa B, em Divinópolis. Que a Prefeitura de Divinópolis fez. A mesma coisa: houve insatisfação, não atendeu, etc. (Secretário de Fazenda, 2017).

Foi feito uma carona, em 2015, da Prefeitura de Divinópolis, Empresa B que fazia o serviço, só que no decorrer do serviço foi tendo falhas, ela deixou de atender conforme deveria, principalmente no qualitativo, até que chegou um momento em que a gente não tinha mais condições de continuar com os serviços diante dessas falhas que foram verificadas e daí foi feita a rescisão contratual (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

A empresa contratada, por meio dessa licitação, prestou serviços para a Prefeitura de Formiga até agosto de 2016. Como os serviços também não estavam sendo prestados adequadamente, o prefeito em exercício comunicou à terceirizada que o contrato não seria renovado.

Na época, nós fizemos algumas notificações para ela (para a Empresa B) e diante das falhas e dela não estar atendendo conforme deveria, a gente notificou que não seria feita a prorrogação do contrato (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

[...] A gestão passada teve que rescindir com a empresa porque ela não estava prestando o serviço [...] Ela não estava prestando serviços a contento, então isso é um fator negativo para as prefeituras. O que demonstra que as prefeituras não estavam preparadas (para receber o serviço) (Prefeito Municipal, 2017).

Conforme observação do Prefeito atual, essas contratações fracassadas, além de deixarem os cidadãos no escuro por meses e trazerem prejuízos para os cofres do município, são resultados da incapacidade administrativa e técnica do município, corroborando com a hipótese de que a prefeitura de Formiga não estava preparada para essa descentralização. Tendo em vista que, a partir de um conhecimento mais profundo do serviço que estava sendo terceirizado, teriam elaborado seu próprio processo licitatório, com preços mais condizentes e seria possível fiscalizar melhor os serviços que estavam sendo adquiridos, conforme ocorrido na última licitação.

Após o segundo contrato fracassado, e devido à proximidade de alternância do governo municipal, a solução encontrada para a continuidade na prestação do serviço, foi a utilização de pessoal próprio. Essas equipes não possuíam os equipamentos adequados e não conseguiam apresentar produtividade condizente com as necessidades da população, cujas reclamações avolumavam-se devido às pendências provenientes dos contratos anteriores. A adoção de mão de obra própria para execução dos serviços foi uma alternativa paliativa, encontrada para tentar suprir as demandas da população até que fosse possível preparar um novo edital para licitação dos serviços, tendo em vista a proximidade do início da nova gestão municipal, que ocorreu em janeiro de 2017.

Porém, percebe-se a insegurança dos respondentes na utilização de pessoal próprio para esse fim:

[...] até mesmo a qualificação técnica [...] quando o antigo prefeito achou por bem avocar esse serviço, a gente via essa dificuldade do pessoal na questão técnica também (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Foi montada uma equipe com servidores nossos. Funcionários de carreira. Aí a gente tomou emprestado o caminhão do trânsito, a gente não tinha aquela cesta, só a escada gigante do trânsito, o pessoal estava trocando daquele

jeito. Além do risco que estava correndo. Era todo dia de manhã uma agonia, ver o pessoal saindo para o trabalho... [...] tinha equipamento: cinto, macacão anti-chama, porque o eletricista é experiente, mas não era o adequado. Eles eram servidores de carreira. Eles eram eletricistas da prefeitura. Só o chefe da equipe que a gente contratou. Era cargo de confiança, o chefe a gente pode contratar. O chefe dos eletricistas a gente contratou livremente porque é cargo de recrutamento amplo. Ele já tinha trabalhado nessa área. Se não fosse ele... Nós passamos aperto, mas com ele, por ele conhecer, já ter trabalhado, minimizou bastante (Prefeito Municipal, 2017).

Nós temos um (empregado) que é eletricista e motorista e o outro é um eletricista realmente capacitado pra isso porque tem que ter o treinamento de NR-10, treinamento para trabalhar em baixa e alta tensão, em altura. E um deles, já trabalhou muitos anos na área. O outro não, mas o outro é o motorista e acompanha ele (o eletricista) e quem sobe (no poste) é só um, o eletricista. (Estagiário de Engenharia, 2017).

Além da insegurança, que é bastante compreensível, tendo em vista a natureza perigosa inerente à atividade, nota-se, pelos relatos, a estrutura utilizada foi um improviso, uma resposta à necessidade de dar continuidade a um serviço público importante, que foi repassado sem o devido preparo. Por conseguinte, verifica-se que a prefeitura foi tentando se adequar à descentralização da política em estudo, adotando estratégias de execução diferentes na medida em que a anterior fracassava. Ou seja, a forma de implementação da política de iluminação pública em Formiga foi baseada na tentativa e erro, o que reforça que um dos maiores problemas da descentralização é a dificuldade que os municípios encontram em assumir novas atribuições devido à falta de capacidade administrativa.

Isso porque, conforme tratado anteriormente, existem entraves históricos que atrapalham o processo, provenientes da forma de implantação do federalismo no Brasil. O federalismo não é resultado da união de entes independentes que buscavam fortalecer-se, mas da subdivisão territorial em entidades que não demandam interação ou cooperação entre elas. Conseqüentemente, o processo de descentralização falha por ausência de análise *a priori* das áreas descentralizadas, tanto por quem descentraliza e também pelo ente que recebe o encargo, promovendo o fracasso da descentralização de políticas urbanas, como ocorreu no caso das políticas de habitação e saneamento.

Assim, devido a tudo isso, percebe-se que a prefeitura ainda está tentando organizar-se para encontrar uma forma adequada de prestar os serviços, ou seja, após dois anos da transferência da responsabilidade dos serviços, a atividade ainda não está totalmente

estruturada no município. Os relatos descrevem a situação em que a administração atual encontrou a prestação dos serviços de iluminação pública:

[...] quando a gente entrou aqui, a gente tinha um monte de planilha de Excel com a anotação dos pedidos, só que a gente não tinha controle nenhum: a gente não sabia o que foi feito, se foi feito, o que foi trocado. Porque a CEMIG hoje tem porte de um sistema chamado GEMINI, que é um sistema de georreferenciamento que passa tudo. Você clica em um ponto de iluminação e ele te informa tudo: potência... Isso a gente nunca teve aqui. A gente tinha uma tabela com uma grande quantidade de pedidos, alguns serviços foram feitos e a gente não tinha noção de praticamente nada disso [...] Então o que a gente fez, a gente começou a peneirar isso (as demandas por substituição de lâmpadas): a gente fez o processo de licitação e comprou e material. Nós temos aqui um caminhão com uma equipe de dois eletricitas. Aí a gente *colocou eles* na rua para fazer a execução. Quando começou, no caso, janeiro, ficou de janeiro até maio sem fazer manutenção nenhuma. Aí em maio chegaram os materiais e a gente começou a executar os serviços. Hoje, dos 1200 pedidos que a gente tinha em janeiro já foram atendidos mil pedidos do total. Os nossos eletricitas fazem de 12 a 13 trocas de lâmpadas por dia. Isso quando a execução dos serviços é pela própria prefeitura (Estagiário de Engenharia, 2017).

Nós começamos isso em final de maio, existia uma demanda muito grande que veio da gestão passada. Não tinha controle e havia umas empreiteiras que não estavam fazendo o serviço, então gerou um passivo muito grande. No início do ano não tinha nada aqui, não tinha lâmpada, não tinha relé, não tinha reator... Só tinha o pessoal com a boa vontade de tentar resolver. Agora a gente vai sair do sufoco (Assessor de Engenharia, 2017).

Tudo isso evidencia que a prefeitura não estava preparada para receber os serviços, as respostas de todos os entrevistados apresentaram a mesma opinião:

[...] Não temos mão de obra qualificada, não tínhamos e não temos (Secretário de Fazenda, 2017).

[...] a maioria dos municípios, inclusive Formiga, não se encontrava preparada para recebê-la, tanto no que se refere às condições financeiras quanto ao conhecimento técnico necessário (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG Distribuição, 2017).

A prefeitura não estava preparada em hipótese nenhuma. Nenhuma prefeitura estava. Posso falar porque a gente tem contato com os prefeitos, né? Então nenhuma prefeitura sabia como proceder nesse sentido (Prefeito Municipal, 2017).

Em questão de preparo, a gente percebe que os municípios não estão preparados para receber esse serviço (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Esse aspecto remete à comparação com a forma de transferência de outras políticas públicas que foram descentralizadas aos poucos ou, em alguns casos, como a habitação e o saneamento, que o governo federal não conseguiu descentralizar, mas privatizar, tendo em vista a complexidade e os altos custos inerentes àquelas políticas. Nesse caso, a política envolve aspectos de segurança para os prestadores e outras condições técnicas características do encargo. Essas questões técnicas são tão complexas, que mesmo utilizando-se de pessoal próprio, o resultado não foi satisfatório:

[...] mesmo assim, a nossa equipe não estava dando conta da demanda existente. Porque quando essa administração assumiu parece que tinham uns 900 pontos (apagados) de demanda. E trocavam 10 lâmpadas, queimavam 15 (Secretário de Fazenda, 2017).

[...] tem os empecilhos, que é a limitação de pessoal [...] Aí entrou a nova administração e entrou na época de chuva, quando o negócio fica horroroso. Foi em maio quando a gente recomeçou a fazer manutenção. Então ficou quase oito meses sem fazer manutenção de iluminação pública na cidade. Aí acumulou uma quantidade de reclamações absurda, foi pra 1200, 1300 reclamações que tinham. Aí a gente foi fazendo o processo de manutenção pela gente mesmo e a gente já fez 900. Tem gente que tá aí há muito tempo sem ter a manutenção da iluminação pública (Estagiário de Engenharia, 2017).

Você veja a situação real de Formiga na virada de governo. Você tinha vários pontos aqui no município que estavam no escuro. Porque o município falhou em assumir o serviço e promover a execução dele. Ele não conseguiu cuidar disso. Porque é um serviço caro, de execução difícil, com mão de obra especializada, que a cidade não tinha à disposição (Assessor Jurídico de Gabinete, 2017).

Por conseguinte, entende-se que, devido à necessidade de mão de obra especializada para a tarefa, a prefeitura não dispunha de pessoal treinado na quantidade necessária para atender à demanda da população, principalmente, na época das chuvas, quando a quantidade de defeitos relacionados a equipamentos elétricos tende a aumentar. Devido a isso, a prefeitura novamente optou pela contratação de empreiteira terceirizada. Porém, dessa vez, a prefeitura realizou todo o processo licitatório, sendo que, para isso, os responsáveis tiveram que aprender como desenvolvê-lo, tendo em vista as legislações pertinentes ao serviço.

[...] a gente percebe que os municípios não estão preparados para receber esse serviço. Então, o que a gente tem que fazer? A gente tem que terceirizar esse serviço por meio de processo licitatório. Então, isso acarretou uma oneração maior ainda para o município, diante dele não ter um corpo técnico qualificado para esse serviço. Eu vejo isso como o maior gravame desse

serviço ter passado para o município. Não só nosso, mas eu vejo como geral mesmo (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Porém, para realizar esse processo, houve a necessidade de conhecer as peculiaridades que regem um contrato dessa natureza. Ressalta-se que os serviços de iluminação pública envolvem questões de segurança para o prestador dos serviços, as quais o contratante é corresponsável, assim como, em relação aos cuidados em relação ao descarte de lâmpadas e demais equipamentos. Questões que não eram comuns aos processos que a prefeitura detinha experiência.

Quanto ao processo de manutenção da IP, foi elaborado por nós, juntamente com a secretaria de compras, que requisita. Quanto às dificuldades de elaboração do processo, houve dificuldades porque ele envolve questões técnicas, essa foi a dificuldade que a gente enfrentou, a parte técnica mesmo. Materiais, como seria a distribuição, enfim, como ficaria a questão das pessoas, a parte técnica delas, o engenheiro, essa situação [...] você tem ali legislações atinentes (como legislações de segurança, meio ambiente) que você não vivencia no dia a dia de compras públicas. Você vai lidar ali como uma legislação atinente que não é o rotineiro da licitação do município. Então essa é a dificuldade que a gente encontra na desenvoltura de um edital para esse tipo de serviço. [...] Quanto ao descarte de material, em especial, a gente já conseguiu chegar a um consenso sobre a forma correta da sua destinação [...] Tivemos auxílio da Cemig e a gente fez um levantamento das leis ambientais, fez um levantamento junto a outros editais, de outros municípios, pra gente conseguir esse amparo técnico pra ser lançado no edital (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Esse relato da assessora jurídica reforça a complexidade existente na transferência da responsabilidade pela execução de um serviço público, tendo em vista que, cada tipo de política pública tem um determinado impacto na sociedade. Esse impacto pode ser no bem-estar, na segurança ou na saúde dos cidadãos. E o ente público é objetivamente responsável por isso. No caso da política de iluminação pública, o reflexo abrange todos esses segmentos, tendo em vista que, uma rua mal iluminada interfere diretamente na segurança e no bem-estar das pessoas. A saúde também é ameaçada no caso do descarte indevido de materiais como lâmpadas e reatores, cujos resíduos, podem contaminar solo e água. Assim, é imprescindível que se tenha conhecimento desses impactos e da legislação que visa regulamentá-los.

Contudo, mediante o esforço para a compreensão e elaboração do certame, a licitação dos serviços foi concluída, dando origem ao contrato 048/2017, com a Empresa C⁷, que iniciou suas atividades em 20 de setembro de 2017. O contrato determina as condições de

⁷ O nome real da empresa foi substituído

execução, obrigações das partes, penalidades em caso de inadimplemento contratual. O valor mensal a ser pago é de R\$27.250,00 (vinte e sete mil, duzentos e cinquenta reais), perfazendo um total anual de R\$327.000,00 (trezentos e vinte e sete mil reais). Neste valor estão inclusos, além da mão de obra, todos os custos diretos e indiretos, impostos, taxas e encargos. A escolha pela terceirização dos serviços, segundo os entrevistados, foi devido à necessidade de maior agilidade na execução dos serviços, tendo em vista que a contratada possui maior quantidade de pessoal treinado e equipamentos disponíveis (FORMIGA, 2017a).

Mas, agora foi feita uma licitação e uma empresa terceirizada já vai começar a partir de quarta agora (dia 20.09.2017). Optou-se pela empresa terceirizada, principalmente, pela questão de viabilidade de mais pessoal para fazer a manutenção. Por exemplo, se for a prefeitura, a gente só tem um caminhão e dois eletricitistas para fazer a manutenção. Então a gente só consegue fazer umas doze (manutenções) por dia [...] A informação é que a empresa terceirizada consegue atender uns vinte e cinco pedidos por dia [...] Então, se a gente tem uma terceirizada, em caso de emergência, vamos supor assim, em época de chuva, a gente tem um índice maior de lâmpadas queimadas. Então a gente pode pedir para a empresa que disponibilize dois, três caminhões pra gente para, vamos dizer assim, passar pelo período emergência e atender a uma grande quantidade de pedidos. Então, a empresa terceirizada viabiliza maior quantidade de pessoas, porque eles têm mais gente contratada, mais equipamentos (Estagiário De Engenharia, 2017).

Ademais, os respondentes afirmam que o material fornecido pela contratada tende a ser de melhor qualidade que aquele a ser adquirido pela prefeitura. Isso porque, a prefeitura não pode especificar o nome do fabricante dos materiais a serem adquiridos. Por outro lado, a contratada recebe um valor fixo para garantir que todos os pontos de iluminação estejam em funcionamento. Portanto, a utilização de material de baixa qualidade representa retrabalho para a empresa que, por ser uma organização privada, não precisa atender às regras que estão sujeitas as entidades públicas para aquisição de serviços e produtos.

Vai terceirizar agora e a gente vai fazer controle de qualidade. Inclusive do equipamento. Qual a diferença entre equipamento de qualidade para a Prefeitura e para a empresa terceirizada? A empresa terceirizada ela vai lá e participa da licitação e vai querer utilizar equipamentos de melhor qualidade porque ela não pode ficar voltando lá para refazer a manutenção. E a prefeitura não é assim. O que a prefeitura faz? Ela faz uma licitação, é o menor preço. A gente não vê qualidade. A gente tem problema com isso. E sabia que ia ter. Porque você está comprando os equipamentos com um preço tão baixo que, obviamente, que não tem qualidade, mas dentro da especificação, ele cumpria. Uma lâmpada que vem lá da China. A empresa que vai entrar vai usar OSRAN, PHILIPS e GE, só essas três. Então vai melhorar. E a mesma coisa para reator e relé. Então por que é bom terceirizar? Por causa disso também (Assessor de Engenharia, 2017).

[...] nas primeiras inspeções que foram feitas (na empresa terceirizada), o produto é de primeira qualidade, espero que continue. É GE, só coisa boa mesmo. E o material que a gente comprou, a marca a gente não podia especificar. Eles podem comprar GE, OSRAN, o que eles quiserem. Porque é empresa privada. Nós não podíamos: marca X. Demos a especificação, foi atendida a especificação, entregaram, já pagamos e fomos trocando (as lâmpadas) (Prefeito Municipal, 2017).

A previsão, portanto, é que agora as demandas de manutenção de iluminação pública serão plenamente atendidas. Entretanto, até o momento, o que se avalia é que a prefeitura ainda encontra-se em processo de aprendizagem no que se refere à implementação da política recebida.

Nesse sentido, a descentralização da política de iluminação pública não divergiu do processo de outras políticas porque a falta de capacidade administrativa dos entes subnacionais é um dos maiores problemas da descentralização como um todo. Mesmo no caso das políticas de saúde e educação, que são aquelas em que o processo encontra-se mais fortalecido, há desigualdades nas diversas regiões brasileiras. Embora existam exemplos de sucesso no que se refere a essas políticas, há diversos municípios que não conseguem se estruturar para atender as demandas da população.

Dentro do contexto de que a prefeitura de Formiga está em processo de aquisição de capacidade técnico-administrativa para desempenho dos serviços de iluminação pública e que houve redução da sua capacidade financeira, resta avaliar se a motivação desse processo realmente foi baseada na ampliação da eficiência e da democracia.

4.2.5 Categoria de análise: ampliação da eficiência na iluminação pública

Eficiência é o mínimo que a população espera da administração pública. Como princípio constitucional da administração pública, esta se pressupõe como a qualidade, celeridade e resultados positivos na utilização dos recursos públicos. Tendo em vista que, na medida em que um serviço está mais próximo do administrado, este possui maiores condições de fiscalizar o administrador na execução dos serviços públicos, pressupõe-se, assim, a busca pela eficiência como um dos motivos para a descentralização.

Nesse sentido, embora as políticas de saúde e educação necessitem de melhoras significativas no Brasil, estando muito aquém das demandas da população, verifica-se que as

ações dos governos federais nas últimas décadas, no sentido de promover a descentralização dessas políticas trouxeram resultados positivos para o país.

Sob esse prisma, é importante avaliar se a descentralização da política de iluminação pública também se apresenta ou tem potencial para tornar essa política melhor para os cidadãos e para o município como um todo.

No que se refere à economia dos recursos públicos, verificou-se nas subseções anteriores que, embora esse serviço seja totalmente custeado pela CIP, houve redução da receita para o município. Em contrapartida, ressalta-se que a tarifa de iluminação pública cobrada dos cidadãos foi reduzida em 9%. Ou seja, se por um lado, o município teve queda na arrecadação, por outro, os cidadãos passaram a pagar menos pelo mesmo serviço público. Entretanto, além da queda de arrecadação, houve ampliação dos gastos porque foi necessário contratar um serviço (manutenção de IP) que não era necessário contratar anteriormente. Dessa forma, quando se avalia os benefícios para o cidadão e para o município nesse aspecto, percebe-se que o impacto foi mais negativo para o município que positivo para o cidadão, tendo em vista, que a economia, por unidade consumidora, não chega, em média, a um real por mês⁸.

Quanto à qualidade dos serviços de iluminação pública, ela é percebida pelo cidadão pela universalização e pela continuidade na prestação dos serviços. A universalização é o atendimento a todos os cidadãos, que ocorre quando são atendidas as demandas de instalação de novos pontos de iluminação pública, portanto, pela expansão do parque de iluminação. A continuidade se dá quando os pontos existentes de iluminação pública estão funcionando devidamente, iluminando ruas, praças e avenidas no período noturno e apagados durante o dia. Portanto, em ambas as situações, o prazo de atendimento à população é determinante para a avaliação da qualidade dos serviços prestados. Outro aspecto importante é o nível de reincidência de reclamação do cliente, ou seja, se o ponto instalado ou substituído apresenta defeitos de forma recorrente, em curto espaço de tempo.

Assim, a continuidade do serviço de iluminação pública é possível com a manutenção dos pontos de iluminação pública. Em Formiga, essa tarefa está sendo prestada pela Empresa

⁸ As unidades consumidoras residenciais consomem, em média, entre 100 a 150kwh. Dentro deste padrão de consumo, conforme disposto na Lei 5.081/2015, o consumidor paga 3% do valor referente à 1000kwh da tarifa de iluminação pública vigente. Nesse caso, o consumidor pagaria pela tarifa B4a (vigente): $1000 \times R\$0,27177 \times 3\% = R\$8,15$ (oito reais e quinze centavos). Já na tarifa B4b (antes da transferência dos ativos): $1000 \times 0,29648 \times 3\% = R\$8,89$ (oito reais e oitenta e nove centavos). Ou seja, a economia para esse consumidor (B4b-B4a) é de R\$0,74 (setenta e quatro centavos) mensais.

C, contratada mediante concorrência pública, desde vinte de setembro de 2017, após várias tentativas frustradas de contratação e execução dos serviços. Desde janeiro de 2015, até o início do contrato vigente, os respondentes foram unívocos em afirmar que a qualidade do atendimento foi ruim, foi apontado o número de 1200 reclamações de lâmpadas apagadas, o que representa, aproximadamente, 13% da cidade de Formiga no escuro⁹. A seguir, observação do Assessor Jurídico de Gabinete sobre o prejuízo que a descentralização da iluminação pública trouxe para o município e para os cidadãos, em termos de qualidade na prestação dos serviços:

No curto prazo a transferência não trouxe benefício. Ela trouxe prejuízo. Basta verificar a situação aqui mesmo, de Formiga. As queixas são terríveis. Você tem postes aí, você tem gente no escuro há muito tempo e com uma dificuldade do município em se adaptar a essa nova realidade. Então, o município só recentemente aqui em Formiga que concluiu o processo de licitação para contratar uma empresa para prestar o serviço. Até então, o serviço vinha sendo prestado com equipes próprias e num esquema bastante precário. Então, num curto prazo não houve uma melhora. Os municípios não se prepararam para esse cenário de transferência da atividade e o caos acaba se instalando. Na medida em que o problema está aí você precisa intervir para resolver e é o que está sendo feito aqui (Assessor Jurídico de Gabinete).

Além do prazo, a qualidade também ficou prejudicada no aspecto de reincidência constante de defeitos. Segundo os depoimentos, isso ocorreu porque o material adquirido pela prefeitura era deficiente, tendo em vista que a Lei 8666/93, que rege as licitações, não permite discriminação de marca, dessa forma, a aquisição é de acordo com o menor preço (BRASIL, 1993). Isso permite que os fornecedores, desde que atendam as características especificadas no edital, entreguem materiais ruins.

[...] além disso, existe um problema que é a licitação de material: vai ganhar a licitação quem pedir menos e isso vai impactar no quê: qualidade do material. Tá chegando pra gente material ruim. A gente faz a manutenção e a troca da lâmpada e tem que voltar lá daqui a um mês e meio, dois meses. Isso por causa de material de baixa qualidade, oriundo de licitação de empresa que quis ganhar licitação de todo jeito. Não pode colocar a marca, pode especificar o material, mas a lei não permite escolher a marca que o fornecedor vai fornecer (Estagiário de Engenharia, 2017).

⁹ Percentual baseado no total de pontos de iluminação que compõe o parque de iluminação pública de Formiga (1200/9155 X100 = 13%).

Portanto, havia demora no atendimento e falta de solução definitiva para os defeitos apresentados. Ademais, não havia nenhum tipo de controle desses quesitos, conforme depoimentos a seguir:

Na ordem de serviço consta o horário que começa a manutenção e o horário que termina, mas não tem controle do tempo que a pessoa reclama até o atendimento (Estagiário de Engenharia, 2017).

Não tinha controle e havia umas empreiteiras que não estavam fazendo o serviço, então gerou um passivo muito grande [...] (Assessor de Engenharia, 2017).

Em contrapartida, os respondentes se mostraram positivos em relação à nova contratação. A expectativa, principalmente do Prefeito Municipal é que a empreiteira recém-contratada seja uma aquisição positiva para o município.

Aí a atual administração achou por bem realizar uma nova licitação. Agora contrataram uma empresa que está realizando essa troca. Foi um processo licitatório. Ontem, viajei com o prefeito e ele fez o comentário que ela está satisfazendo os anseios da administração (Secretário de Fazenda, 2017).

Segundo o Prefeito Municipal (2017), a partir de agora, existirão controles de qualidade para esse serviço.

Tão logo a gente tenha atendido essa demanda reprimida, que a gente chama, aí sim, nós vamos exigir aí um prazo máximo de uma semana para as metas. Por que se não você vai ficar com uma lâmpada queimada um mês? Não justifica. Mesmo que seja um bairro lá na zona sul ou um bairro lá na zona norte. Porque se tiver menos (reclamações) em uma semana eles conseguem atender. Que hoje está fazendo concentrado, como eu falei. Trocou, por exemplo, ali no (bairro) Santana, ao lado da penitenciária. Tinha quase quarenta lâmpadas queimadas. Agora trocou tudo. Resolveu o problema de lá. Depois foi para o (bairro) Santa Luzia. Hoje está com duas equipes, uma para um lado e outra para outro. Em uma semana, eu acho que em duas semanas, eles colocam a cidade em dia. Eles estão trabalhando até à noite (Prefeito Municipal, 2017).

Em relação à universalidade do atendimento, de acordo com o colaborador da Cemig, antes da descentralização, quando a Cemig promovia a extensão de rede, a distribuidora já instalava a luminária na execução do projeto, mediante custeio do equipamento pela Prefeitura, que era acionada pelo Agente de Relacionamento com o Poder Público da Cemig para autorizar a instalação do novo ponto. No caso das obras de extensão de rede patrocinadas por particulares, as luminárias também eram instaladas no momento da construção da rede,

porém a prefeitura só autorizava o acréscimo daquelas luminárias na fatura de energia elétrica, sem custear a instalação das mesmas.

Hoje, quando a construção da rede é custeada por terceiros, a situação permanece inalterada. No entanto, quando o serviço é executado pela própria distribuidora, apenas o poste é instalado. Nesse caso, a Prefeitura tem que providenciar a posterior instalação da luminária. Por conseguinte, como, desde a mudança, não houve contratação de empresa responsável pelos serviços de expansão do parque de iluminação, apenas foram instalados os equipamentos de extensão quando a obra é custeada por particular.

Dessa forma, acumulou-se a demanda por novas luminárias e a Prefeitura, com auxílio do colaborador da Cemig, fez um levantamento dos logradouros que não são atendidos por esse serviço público para providenciar a instalação dos equipamentos.

Nós fomos num punhado de pontos e fizemos um croqui com os dados do poste que eu tirei do GEMINI (programa de georreferenciamento) e fizemos um projetinho básico para a prefeitura colocar os novos pontos. Aí o prefeito vai fazer um pacotão, licitar, para instalar tudo (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG, 2017).

Vamos ampliar os pontos de iluminação (de acordo com o levantamento do colaborador da Cemig) e depois vamos reprojeter. Vamos usar um equipamento mais moderno, como o LED que é mais econômico, tem menos manutenção e clareia mais do que é hoje aí (Assessor de Engenharia, 2017).

Está sendo desenvolvido um trabalho junto com o colaborador da Cemig para levantar os pontos e, justamente isso, estamos na fase de coleta de preços. Mas, agora é a parte de melhoria, as extensões de rede e os braços. Tudo o que foi solicitado até julho, porque a gente tem que ter um ponto de corte, porque se não a demanda sempre (vai aumentando)... Mas a demanda maior a gente já tem anotado. Tudo que é braço e extensão de rede, nós já temos mapeado e um bom recurso já garantido para atender. Então, agora a gente está na fase de coleta de preço para finalizar o edital de licitação (Prefeito Municipal, 2017).

Por conseguinte, o que se analisa é que, até o momento, a descentralização não trouxe nenhum benefício, em termos de qualidade, nem para os cidadãos e nem para a prefeitura. Pelo contrário, parte dos cidadãos foi penalizada com a escuridão das ruas onde estão situadas suas residências. Entretanto, alguns respondentes são positivos em acreditar que, futuramente, essa mudança representará um ganho na qualidade dos serviços prestados, devido à facilidade de fiscalização e porque os funcionários da prefeitura, moradores da cidade, é que irão preparar os projetos de extensão do parque de iluminação:

Vai terceirizar agora e a gente vai fazer controle de qualidade. Inclusive do equipamento [...] quando tiver um controle vai ser melhor porque a gente mora na cidade e sabe o que precisa (Assessor de Engenharia, 2017).

O ganho é a prestação de serviço e a facilidade de nós, administração, controlarmos. Por isso que o fiscal do contrato é um engenheiro eletricitista. E a facilidade da pessoa ligar no número e [...] em uma semana a demanda será atendida. Porque a gente vai dar o prazo máximo de uma semana. Dá para atender perfeitamente (Prefeito Municipal, 2017).

Inclusive, o próprio colaborador da Cemig acredita que, em longo prazo, existem municípios, dentre eles, Formiga, que conseguirão fornecer um atendimento melhor que o da concessionária à população.

Para alguns municípios, sim (há ganhos). Para aqueles que sabem gerenciar, sim. No caso de Formiga, ainda não. Mas, no futuro, sim. A população vai ganhar na agilidade do atendimento. Há municípios em que você reclama de manhã e é atendido à tarde. A Cemig estava demorando a atender. Mas isso, para alguns. Não é uma realidade comum (Agente de Relacionamento com o Poder Público da CEMIG, 2017).

Portanto, o que se tem hoje é uma perspectiva de que haverá melhoria na prestação do serviço público de iluminação, no que se refere à qualidade do atendimento, tanto no que se refere à continuidade, quanto à universalização. Isso tende a ocorrer quando o município tiver adquirido a capacidade técnica e administrativa para que consiga controlar a sua execução. Entretanto, há respondentes que, mesmo assim, não entendem que exista alguma vantagem para os cidadãos:

[...] quando a situação estiver toda regularizada, vai ficar do mesmo jeito para a população. Ela quer a rua dela iluminada, seja através da Cemig ou da prefeitura. Não quer saber por quem (Secretário de Fazenda, 2017).

Do ponto de vista financeiro, uma boa gestão leva à economia de recursos e bom aproveitamento do excedente que, inclusive, já existe. Entretanto, pela assunção do novo serviço (a manutenção), a atividade será sempre onerosa para o município. A menos que a ideia inovadora do Assessor Jurídico de Gabinete de transformar Formiga em uma cidade inteligente, a partir dos ativos de iluminação, se torne uma realidade e traga divisas para os cofres municipais.

Então, em médio e longo prazos, depois que você consolidar a legislação sobre a contribuição, que não tiver muita dúvida sobre ela e que você garantir a existência de recursos para remunerar o serviço e você desenvolver um projeto, você pode chegar numa cidade inteligente. Mas,

isso é um processo daqui para frente. Se vier algo de positivo, virá nessa linha (Assessor Jurídico de Gabinete, 2017).

Portanto, os pontos positivos para a descentralização da iluminação pública são expectativas para o futuro. No presente, essa descentralização da política dessa política não trouxe benefícios para o processo. Em termos de qualidade, houve descontinuidade na prestação do serviço para uma parcela significativa da população. A universalização do acesso ao serviço público também foi comprometida tendo em vista que, desde a transferência dos ativos, a população que não tem condições de pagar pela instalação da luminária, não foi atendida. No que se refere à celeridade no atendimento, a perspectiva é que somente agora as demandas serão atendidas no prazo estabelecido pelo órgão regulador. Ou seja, nos últimos dois anos isso não estava ocorrendo. Enfim, não se percebe pontos positivos para o cidadão e muito menos, economicidade para os cofres públicos que tiveram redução de receita e aumento de gastos. Dessa forma, no que se refere à iluminação pública, a ampliação da eficiência não foi um fator motivador para a sua descentralização. Resta conhecer se houve ampliação da democracia local, o que será discutido na próxima subseção.

4.2.6 Categoria de análise: ampliação da democracia

O conceito de município como ente federativo está intimamente ligado à democracia, tendo em vista que ele só adquiriu este status na Constituição de 1988, marco da retomada da democracia e do pacto federativo. A partir daí, a descentralização representou uma forma de *empoderamento* do ente subnacional e também, uma maneira de aproximar o povo das decisões tomadas pelo poder público.

Dentro deste contexto, a partir da descentralização das políticas públicas, como a saúde e educação, que são a base de comparação deste estudo, foram criados fóruns de discussão e conselhos, que objetivavam garantir a participação das pessoas na gestão desses serviços. Foi possível identificar a mudança do conjunto de atores, com participação de gestores locais e conselheiros de saúde e educação foram criados. Embora, os mecanismos de controle possíveis aos diversos atores envolvidos, sejam eles: os eleitores e representantes da sociedade civil [...] ainda não são plenamente explorados (ARRETCHE, 2003).

No que se refere à política de iluminação pública, em primeiro lugar, ressalta-se que este é um serviço público que não figura entre aqueles de maior repercussão social, como os demais tratados neste trabalho: saúde, educação (efetivamente descentralizados); habitação e

saneamento (privatizados). Isso porque, a falta desse serviço não provoca um impacto tão relevante quanto na falta de qualquer outro anteriormente citado. Tendo em vista este aspecto, a população tende a interessar-se menos por ele.

Conseqüentemente, como o interesse é menor, a participação dos brasileiros nas escolhas públicas que, em regra, já é pequena, será menor ainda. Além de, culturalmente, os cidadãos não dispensarem muita atenção aos assuntos públicos, a falta de conhecimento sobre eles também representa um empecilho à democracia, conforme observado pelo Agente de Relacionamento com o Poder Público da Cemig (2017):

Não tem participação popular. Por exemplo, quando tem audiência na câmara sobre iluminação pública, aí vão representantes de alguns setores da sociedade. Mas, misturam as reclamações: questionam sobre universalização rural, conta de luz da Cemig.

Por outro lado, o Assessor Jurídico de Gabinete discorda do colaborador da Cemig, na medida em que entende as audiências públicas realizadas como oportunidades de participação popular nessa política:

O que eu enxergo de democracia é a participação das pessoas nas decisões. Quando o responsável pela prestação do serviço é o município, não é mais uma concessionária estadual, no caso a Cemig, você aproxima o cidadão do responsável pela prestação do serviço. Então, nesse sentido, você pode ter sim, alguma contribuição sobre este aspecto da democratização. Porque o cidadão hoje está mais perto e pode cobrar, pode fazer exigências mais específicas do município. Hoje em dia, as grandes questões que são decididas no município, por exemplo, esse projeto de lei que tá tramitando na câmara: durante a discussão dele aconteceram audiências públicas na Câmara Municipal. Essas audiências públicas que aconteceram, eu participei delas. Foi um ambiente para que as pessoas pudessem comparecer e opinar também sobre a contribuição para custear o serviço de iluminação pública. Então você passa a ter uma construção da solução que é compartilhada não só por quem foi eleito, por quem ocupa cargo na administração pública, mas também o cidadão, participando desse processo. Então, nesse sentido você tem também uma contribuição para esse aspecto que você chama de democracia. As pessoas passam também a participar das decisões (Assessor Jurídico de Gabinete, 2017).

A opinião do prefeito vai de encontro à opinião do Assessor de Gabinete afirmando que a descentralização dessa política pública corrobora com a democracia porque os administrados terão condição de fiscalizar melhor como o serviço está sendo prestado:

Sim, porque vai cobrar o serviço público da prefeitura. Porque o Estado tá longe e a prefeitura é o que está mais próximo. Eu concordo com isso, sim. No princípio, a gente achou muito difícil jogar mais este serviço nas costas da prefeitura, mas por outro lado, o Estado nos deu a fonte de recursos.

Então, cabe a nós, gestores, administrarmos bem esse recurso para atender a população [...] eu vejo sim, como um instrumento de democracia porque aproxima a comunidade da prefeitura numa demanda que é de todo mundo, é do rico é do pobre, é de todo mundo, a iluminação pública, e nos dá um controle maior, pela ordem de serviço (Prefeito Municipal, 2017).

Entretanto, esses relatos deixam claro que existe confusão entre participação popular nas decisões sobre determinada política, com a simples solicitação de atendimento em caso de descontinuidade dos serviços:

[...] por enquanto não há (ampliação da democracia). Mas, eu acho que vai melhorar porque nós vamos colocar nos postes cartazes incentivando a população a reclamar, reclamar de lâmpada acesa. A gente vai chamar as pessoas a participarem, vamos mostrar para elas que a gente não quer correr do problema, que a gente quer melhorar (Assessor de Engenharia, 2017).

Vai, porque é muito mais fácil você cobrar do prefeito, do município, do que cobrar de uma empresa como a Cemig. Tem um 0800, um telefone, que você liga e se atendeu bem, não atendeu... vai reclamar com quem? Aqui denigre a imagem de prefeito, de vereadores, de secretários (Secretário de Fazenda, 2017).

Partindo-se do pressuposto que a democracia está relacionada a apenas o exercício do direito que o cidadão possui de exigir a prestação de determinado serviço público, há respondente que entende que, para isso, não é necessário que o serviço esteja descentralizado.

Não, porque democracia hoje é amplamente exercida. Independente dela ser local ou não, vejo ela como um direito hoje amplamente exercido. E cobrado. Os cidadãos estão mais conscientes de cobrar seus direitos [...] nesse caso, a população olha o meio, ela olha o resultado. Se a rua dela estiver iluminada, não tem cobrança. Agora, se não estiver ela vai cobrar de qualquer um que estiver prestando o serviço (Assessora Jurídica do Departamento de Licitações, 2017).

Realmente, o exercício da democracia não pode ser restringido ao ato de solicitar a substituição de uma lâmpada. Quando o assunto é ampliação da participação popular na política de iluminação pública, o que se espera é que as pessoas opinem, por exemplo, sobre os investimentos que serão executados no parque de iluminação, seja em termos de expansão ou de torná-lo mais moderno e eficiente. Ou, como utilizar os recursos superavitários decorrentes da receita da Contribuição da Iluminação Pública.

Enfim, democracia é a participação do povo nas decisões públicas. Como afirmou Lincoln (1863): “é o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Sob esse prisma, o que se

avalia é que a descentralização da política de iluminação pública pouco acrescenta à democracia local. Para isso seria necessário que, a exemplo de outras políticas, como saúde e educação, fossem criados fóruns participativos em que a população pudesse opinar sobre os assuntos referentes a essa política. Entretanto, seria necessária a orientação da administração local e dos cidadãos nesse sentido, o que reforça que, para a descentralização de uma política é imprescindível que o governo federal incentive e prepare os entes subnacionais para recebê-la.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou compreender o processo de descentralização da política de iluminação pública e como esse processo tem sido vivenciado pelo município de Formiga, Minas Gerais. Objetivou-se também descrever o processo de descentralização da política de iluminação pública, de modo a identificar as diferenças e semelhanças com o processo de outras políticas públicas que já possuem uma trajetória de descentralização. Para isso, foram definidas categorias relevantes à compreensão do processo, sendo: a forma de financiamento, os incentivos para a descentralização, os arranjos institucionais para implementação e elaboração de regras, o conjunto de atores envolvidos, participação e o controle pela sociedade civil e analisar como o município de Formiga está administrando a execução das atividades inerentes à política de iluminação pública, tendo em vista o recente processo de descentralização.

Para fundamentar teoricamente a pesquisa, foi realizado um estudo sobre a relação entre federalismo, município e políticas públicas. Ressaltando-se que a retomada pela democracia, por meio da Constituição de 1988, é que proporcionou aos municípios o status de ente federativo, dando-lhes autonomia política e administrativa. Devido a essa autonomia, os municípios passaram a receber atribuições e responsabilidades, por meio da descentralização administrativa.

Foram abordadas também as discussões teóricas acerca da descentralização de políticas urbanas, saneamento e habitação, e políticas sociais, saúde e educação, que possuem papel de destaque entre a sociedade, tendo em vista a sua importância para o desenvolvimento e a sobrevivência da população. Como consequência do interesse social que despertam, o Governo Federal tem desenvolvido ações no sentido de descentralizá-las desde a década de 1990. Dessa forma, as políticas de saúde e educação já apresentam um processo conciso de descentralização, enquanto que, as políticas de saneamento e habitação, foram, na verdade, privatizadas, devido à impossibilidade do ente municipal em abarcar os altos investimentos que demandam essas políticas, dentre outros fatores. Contudo, o estudo teórico dessas políticas foi fundamental para compreensão das diferenças de implementação da descentralização da iluminação pública, porque a partir desse estudo foi possível estabelecer categorias comuns ao processo de descentralização de políticas públicas e a partir desse padrão, interpretar os resultados obtidos por meio da análise da política de iluminação

pública, tanto dos dados teóricos quanto empíricos, e discorrer sobre as diferenças e semelhanças entre eles.

Ainda, como subsídio ao entendimento sobre a política de iluminação pública, foi apresentada a história acerca do desenvolvimento da atividade e que desde o princípio do século XX, os contratos de concessão eram firmados sob a égide municipal. O que demonstra que desde a instalação das luminárias elétricas, a execução dos serviços relacionados à atividade era a cargo das concessionárias de energia elétrica. Também foram apontados os equipamentos que compõem o sistema de iluminação, quais os encargos foram provenientes dessa transferência, quais as mudanças na tarifa de energia elétrica cobrada pela concessionária a partir de janeiro de 2015. Outro ponto discutido foi o custeio dos serviços e a fonte de receita para esse fim, denominada Contribuição da Iluminação Pública (CIP). Buscou-se, assim, evidenciar a complexidade da nova atribuição e as polêmicas em relação à absorção do serviço pelo município.

É importante destacar que existem diferentes tipos de municípios espalhados por todo o país e que a capacidade de organização de cada município é diretamente proporcional à sua capacidade de arrecadação, tendo em vista que a CIP depende de lei municipal. Portanto, a tarefa tende a tornar-se mais árdua, quanto menor for a capacidade administrativa desse município, o que tende a refletir, no futuro, na existência de diferentes tipos de parque de iluminação espalhados pelo país.

Portanto, embora a iluminação pública seja de caráter essencial para a sociedade, na medida em que inibe a criminalidade, aumenta a segurança dos transeuntes e que torna as cidades mais bonitas e agradáveis, houve pouca preocupação do governo federal com a continuidade e qualidade na prestação desse serviço público a julgar pela forma de implementação dessa descentralização, quando comparada com o processo de descentralização de outras políticas públicas, tendo em vista que ocorreu de forma compulsória, sem nenhum tipo de auxílio ou incentivo federal. Todo o custeio é proveniente da CIP, sem complementação por meio de repasse de recursos provenientes de outros entes. Também não houve a criação de fóruns participativos, e de nenhum tipo de arranjo institucional que subsidiasse ou preparasse as prefeituras a receber a responsabilidade pelos serviços. O auxílio, neste sentido, recebido pelos municípios mineiros foi proveniente de ações da concessionária de energia elétrica.

A pesquisa empírica, realizada no município de Formiga, corrobora com essas constatações, principalmente no que se refere ao despreparo do município para execução dos serviços de iluminação pública. Ressalta-se que a transferência dos ativos ocorreu há quase três anos e que a Prefeitura de Formiga ainda está organizando-se para atender as demandas da população.

Isso porque, o município não detinha conhecimento técnico, pessoal capacitado ou recursos materiais para executar os serviços. A falta de conhecimento não se restringia apenas às atividades diretamente ligadas ao serviço, mas também àquelas indiretas, como a elaboração de editais e contratos para licitação de serviços, tendo em vista a peculiaridade do novo encargo. Devido a isso, a população do município sofreu com a falta de iluminação das ruas e praças próximas às suas residências e houve desperdício de recursos públicos, na medida em que empresas terceirizadas foram contratadas e prestaram serviços de baixa qualidade e contratos foram firmados por valores muito mais altos do que o praticado atualmente. O que demonstra que as prefeituras que compunham o consórcio regional desconheciam, inclusive, como calcular um valor adequado para balizar um processo licitatório dessa natureza. Tudo isso, consequência de um processo de transferência de uma política sem o devido cuidado e preparo.

Entretanto, mesmo com o desperdício de recursos, em Formiga a receita proveniente da CIP, única fonte de recursos para custear a iluminação pública, é suficiente para custear a atividade de iluminação pública, que abrange as despesas com energia elétrica e despesas administrativas pagas à concessionária para a arrecadação da CIP, custos inerentes à manutenção e ampliação do parque de iluminação pública. Contudo, é importante ressaltar que a constitucionalidade da CIP ainda é motivo de questionamento entre os juristas, devido à vinculação do tributo a determinado serviço público, dentre outros fatores. Ademais, abarcar essa política pública representou um fardo para o município que teve que arcar com os custos de manutenção, tendo em vista que não era sua responsabilidade e porque houve redução na receita, considerando-se a queda de 9% proveniente da mudança de tarifa de energia elétrica, B4b para B4a.

Como resultado, em curto prazo, o processo de descentralização da iluminação pública não representou benefícios para a população e para o município, que recebeu apenas mais um encargo com conseqüente redução de recursos públicos, tendo em vista as novas despesas. Portanto, a descentralização da política de iluminação pública não se justifica, em Formiga,

pela ampliação da eficiência do serviço público, porque não representou economia de recursos e nem melhoria na qualidade do atendimento.

Contudo, a expectativa dos entrevistados é positiva. Foi contratada uma empresa terceirizada, mediante formulação de processo licitatório próprio, com menor custo por ponto de iluminação, e a perspectiva é que regularize os pontos de iluminação defeituosos em curto espaço de tempo e que passe a atender as reclamações de lâmpadas apagadas no prazo de sete dias, conforme estabelecido pela ANEEL, tendo em vista criação de controles de qualidade. Também existem projetos de ampliação do parque existente no sentido de universalizar o serviço público. Ademais, existem estudos para promover a futura modernização do mesmo, com a instalação de lâmpadas que promovem maior luminosidade e economia de energia elétrica. Dessa forma, apesar de todas as dificuldades, a implementação da política de iluminação em Formiga pode ser considerada um caso de sucesso.

Devido a isso, alguns servidores e o administrador municipal também foram positivos em avaliar que a nova tarefa pode ampliar a participação da população na política em questão. Porém, percebe-se que o conceito dos respondentes em relação à democracia é limitado ao exercício do direito pelos cidadãos em solicitar que os serviços públicos sejam devidamente prestados. Com base no conceito real de democracia, a perspectiva é que a população pouco contribua com as decisões referentes à política de iluminação.

Por fim, esse trabalho se propôs a descrever a trajetória de descentralização, fundamentando e comparando com as experiências de outras políticas urbanas e sociais, bem como, realizando uma avaliação da implementação, mesmo que no curto prazo, da política de iluminação pública. Concluiu-se que a descentralização da iluminação pública transcorreu de forma completamente diferente do que ocorreu com outras políticas públicas: a atividade foi repassada de forma impositiva pelo Governo Federal, sem qualquer tipo de benefício, e o município em estudo subjugou-se à vontade da União sem questionamentos e sem preparo prévio para recebê-la. Ademais, não atendeu aos principais fins da descentralização: a ampliação da democracia e da eficiência. Não obstante, tem potencial para apresentar resultados positivos, caso as prefeituras não economizem esforços para administrar bem a tarefa.

Este trabalho também visou contribuir com a discussão sobre descentralização e implementação de políticas públicas na esfera municipal, sob os seguintes aspectos: a forma como o governo federal tem conduzido o processo de descentralização, se essa estratégia de

governo tem atendimento aos seus objetivos básicos, como a ampliação da democracia e a da eficiência na implementação de políticas públicas, quais são os reais benefícios oriundos para a população, e, acima de tudo, se os municípios apresentam condições de se responsabilizar pelos encargos advindos das responsabilidades com as novas atribuições. Essas questões podem contribuir com a teoria de descentralização, município e implementação de políticas públicas. Sobretudo, a expectativa é que esse trabalho possa ter contribuído para a discussão acerca da descentralização da Política de Iluminação Pública, por tratar-se de um assunto que não tem sido debatido nos trabalhos acadêmicos.

Com certeza, alguns aspectos mereceriam maior investigação, ficando como sugestão para futuros trabalhos, a ampliação dessa pesquisa em municípios de pequeno e grande porte, que utilizem outras formas de pesquisa e estudos comparativos, o que tende a ampliar os conhecimentos e esclarecer até que ponto a capacidade de organização é proporcional ao bom desempenho da política de iluminação pública pelos municípios brasileiros. Outra sugestão seria avaliar novamente, daqui a três anos, a capacidade técnica e administrativa do município estudado, tendo em vista que a descentralização ocorreu há apenas dois anos e o aprendizado está sendo baseado no método da tentativa e erro. Dentro deste contexto, propõe-se o desenvolvimento de pesquisas que avaliem a percepção do cidadão em relação a prestação do serviço após a descentralização.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: _____. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007. v. 1, p. 13-31.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública Brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007.
- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; KHAIR, A. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. Administração pública. In: _____. **Direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Resolução nº 414 de 9 de setembro de 2010**. Estabelece as condições gerais de fornecimento de energia elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília, DF, 2010.
- AGORIO, R. M. L. **Introdução de bens públicos no processo de regulação de energia elétrica no Uruguai**. 2000. 286 p. Dissertação (Mestrado em Energia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- AGUERA, R. S. **Cenário brasileiro da iluminação pública**. 2015. 68 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Elétrica) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- ALMEIDA, M. H. T. D.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.
- ALMEIDA, M. H. T. D. Decentralization and centralization in a federal system: the case of democratic Brazil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 1, 2006. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000100002>. Acesso em: 22 dez. 2017.
- ARAGÃO, A. S. et al. O conceito de serviços públicos no direito constitucional brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 17, fev./mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- ARBAN, E. **Italian regionalism and the Federal Challenge**. 2015. 466 p. Tese (Doctorate in Philosophy) - University of Ottawa, Ottawa, 2015.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. T. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saude Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.

ARRETCHE, M. T. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRETCHE, M. T. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

ASSIS, M. M. A.; JESUS, W. L. A. Acesso aos serviços de saúde: abordagens, conceitos, políticas e modelo de análise. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 11, p. 2865-2875, 2012.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 2011. p. 138-172. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 23 nov. 2017.

BARBOSA, R. **A gestão e o uso eficiente de energia elétrica nos sistemas de iluminação pública**. 2000. 195 p. Dissertação (Mestrado em Energia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BARCELOS, M. A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo “racional compreensivo” às abordagens “sintéticas” do processo da política Pública. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 145-162, jan./abr. 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, P. B. A. **Os bens públicos e a inserção do Estado na economia**: uma análise sobre a reforma do Estado a partir do conceito de “bens públicos” e da análise institucional. 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG198.pdf> Acesso em 24 de fev. de 2016.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais**: o caso do Programa Bolsa Família. 2011. 271 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BORDIGNON, G. Os conselhos de educação no Brasil: limites e possibilidades de controle social. In: SILVA, C. C. (Coord.). **Participação e controle social na educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2008. p. 32-42.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v. 6, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.763, de 25 de outubro de 1941**. Consolida disposições sobre águas e energia elétrica, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3763-25-outubro-1941-413932-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 out. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.764, de 19 de agosto de 1943**. Dispõe sobre a situação contratual das empresas de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5764-19-agosto-1943-415930-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 nov. 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8142_281290.htm>. Acesso em: 21 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 22 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/553661.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, set./out, 2004.

CARMO, D. D. D. Transferência dos ativos da iluminação pública em Minas Gerais: a experiência de formação de consórcios intermunicipais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Banco do Conhecimento CONSAD, 2015. p. 3-22.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. D. P. D. Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo. **Revista FUMEC**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 87-104, 2010.

CARVALHO, A. M. Políticas sociais: afinal do que se trata? **Agenda Social**, Campos de Goytacazes, v. 1, n. 3, p. 73-87, set./dez. 2007.

CARVALHO, M. D. L.; BARBOSA, T. R. G. C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. 1 CD-ROM.

COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <http://www.cemig.com.br/pt-br/a_cemig/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 1 fev. 2017.

CONFORTO, E. C.; AMARAL, D. C.; SILVA, S. D. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO DE PRODUTO, 8., 2011, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: IGDP, 2011. 1 CD-ROM.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA SERRA DA CANASTRA, ALTO SÃO FRANCISCO E MÉDIO RIO GRANDE. **Processo licitatório e pregão presencial nº 001 de 15 de dezembro de 2014**. Disponível em: <https://corregofundo.mg.gov.br/images/LICITA%20C3%87%20C3%95ES/2014/aviso_licitacao_iluminacao_publica_cicanastra.pdf>. Acesso em: 12 set. 2017.

COSTA, M. I. S; LAPENTA, A. Avanços e desafios na municipalização do Sistema Único de Saúde no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2012, Cartagena. **Anais...** Cartagena: [s. n.], 2012. 15 p.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, 2010.

CUNHA, R. E. D. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 149-168.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA. **Portaria nº 158, de 17 de outubro de 1989**. Disponível em: <http://infoener.iee.usp.br/legislacao/legisla_nac/elettrico/leis/portaria_158.html>. Acesso em: 22 nov. 2017.

DIVINÓPOLIS. Prefeitura Municipal. **Ata de registro de preços nº 53 de 07 de maio de 2015**. Constitui objeto desta licitação, sob a modalidade de pregão eletrônico o registro de preço para prestação de serviços por empresa especializada na área de engenharia elétrica para prestação de serviços de cadastro, manutenção preventiva, corretiva, integrais, contínuas e destinação final dos materiais retirados do sistema de iluminação pública do município de Divinópolis/MG. Divinópolis, 2015.

FAGUET, J. P. Decentralization and governance: a special issue of world development, 2013. **World Development**, Ann Arbor, v. 53, p. 1-112, 2014.

FORMIGA. Prefeitura Municipal. **Contrato de prestação de serviços nº 052, de 02 de setembro de 2015**. Contrato de prestação de serviços, como especificado em seu objeto, em conformidade com o processo licitatório 0134/2015 de adesão ao processo licitatório nº 0013/2015, na modalidade pregão eletrônico nº 0009/2015, da cidade de Divinópolis – MG. Formiga, 2015a.

FORMIGA. Prefeitura Municipal. **Contrato de prestação de serviços nº 048, de 06 de setembro de 2017**. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva no sistema de iluminação pública do município de Formiga MG, incluindo o fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra, a pedido da secretaria de obras e trânsito, conforme especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos nos anexos 02 e 07 do edital convocatório. Formiga, 2017a.

FORMIGA. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 5.081, de 23 de dezembro de 2015**. Altera redação dos artigos 2º, 3º e caput e inciso I, do artigo 5º, bem como quadro discriminativo nele contido, todos da Lei 3.440/2002, alterada que foi pela Lei 4983, de 08 de dezembro de 2014 e dá outras providências. Formiga, 2015b.

FORMIGA. Prefeitura Municipal. **Projeto de Lei Municipal nº 015, de 17 de fevereiro de 2017**. Dispõe sobre a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública e dá outras providências. Formiga, 2017b. Disponível em: <<http://legislador.diretriznet.com.br:8080/legisladorweb.asp?WCI=ProjetoTexto&ID=325&INEspecie=1&nrProjeto=15&aaProjeto=2017>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

FORMIGA. **Lei Ordinária nº 3.440 de 30 de dezembro de 2002**. Institui no município de Formiga / MG a contribuição para custeio da Iluminação Pública prevista no artigo 149-A da Constituição Federal. Disponível em: <<http://legislador.diretriznet.com.br:8080/LegislatorWEB.ASP?WCI=LeiTexto&ID=325&inEspecieLei=1&nrLei=3440&aaLei=2002&dsVerbete=>>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

FUHRMANN, M. W. **A eficiência da iluminação pública como ferramenta de gestão: estudo de caso**. 2014. 17 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós Graduação em Eficiência Energética Aplicada aos Processos Produtivos) - Universidade Federal de Santa Maria, Panambi, 2014.

GALVÃO JÚNIOR, A. D. C. et al. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 207-227, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Estudo de caso: fundamentação científica, subsídios para coleta e análise de dados, como redigir o relatório**. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMES, M. D. L. **Descentralização e formulação de políticas de saúde: um estudo da capacidade institucional administrativa em um município de médio porte do sul de Minas Gerais**. 2016. 156 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2016.

GOMES, S. The multi-faceted debate on decentralization and collective welfare. **Brazilian Political Science Review**, Rio de Janeiro, v. 5, 2010. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100010>. Acesso em: 13 nov. 2017.

HALE, D. Just what is a policy, anyway? And who's supposed to make it? A survey of the public administration and policy texts. **Administration & Society**, Thousand Oaks, v. 19, n. 4, p. 423-452, 1988.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Tradução Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 5 out. 2017.

IVANYA, M.; ANWAR, S. **How close is your government to its people? Worldwide indicators of localization and decentralization**. Washington: World Bank, 2012. 39 p. Paper n. 6138. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/534401468340175192/How-close-is-your-government-to-its-people-worldwide-indicators-on-localization-and-decentralization>>. Acesso em: 25 out. 2017.

KAUARK, F.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia de pesquisa: guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, 1999.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C. M.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília : Ipea, 2012. v. 8, 249 p. (Diálogos para o Desenvolvimento).

LEME, A. A. Reform of the electrical sector in Brazil, Argentina and Mexico: contrasts and perspectives in debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 97-121, 2009.

LIMA, L. D. D. et al. Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 7, p. 1903-1914, 2012.

LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1251-1270, 2012.

LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários. In: FARIA, C. A. P. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora Puc Minas, 2013. p. 221-259.

MACHADO, H. D. B. **A contribuição de iluminação pública** - CIP. 2003. Disponível em: <<http://www.hugomachado.adv.br>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

MACHADO, J. A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 21, n. 69, p. 335-350, 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, A. K.; FARAH, M. F. O papel da implementação na reformulação de Políticas Públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. 1 CD-ROM.

MEIRELLES, D. S. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e governo falham? **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 644-660, dez. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512010000400006>>. Acesso em: 24 fev. 2016.

MOREIRA, T. C. F. et al. A reforma gerencial e o processo de descentralização da política habitacional no Brasil. **NAU Social**, Salvador, v. 3, n. 4, p. 95-109, 2012.

MOURA, J. T. V.; SILVA, M. K. Atores sociais em espaços de ampliação da democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, p. 43, 2008.

OJULU, O. M. **Large-scale land acquisitions and minorities/indigenous peoples' rights under ethnic federalism in Ethiopia**: a case study of Gambella Regional State. 2014. 411 p. Tese (Doctorate in Philosophy) - University of Bradford, Reino Unido, 2014.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

PIERSON, P. **The new politics of the welfare state**. New York: Oxford University, 1996.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

PINTO, M. A. C.; KIRCHNER, C. A. R. **Cenário atual e oportunidades para atuação em iluminação pública no Brasil**. Brasília: Fundação Nacional dos Engenheiros, 2016 . Disponível em: <http://www.crescebrasil.org.br/images/2016_Cresce_Brasil_NT_Illuminacao_Pinto.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. 1997. Disponível em <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

SANTANA, R. M. B. **Iluminação pública**: uma abordagem gerencial. 2010. 95 p. Dissertação (Mestrado em Regulação da Indústria de Energia) - Universidade de Salvador, Salvador, 2010.

SANTIN, J. R.; FLORES, D. H. A evolução histórica do município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 20, n. 1, 2006.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Energia do Estado de São Paulo. **Iluminação pública**: guia do gestor. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.energia.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2016.

SECCHI, L. Contingency policy analysis: reconciling rationalist and argumentative approaches. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 39., 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2015. 1 CD-ROM.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013. v. 133.

SILVA, L. L. F. **Iluminação Pública no Brasil**: Aspectos energéticos e institucionais. 2006. 161 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SOARES, M. **Competência legislativa municipal**: a expressão “interesse local” e a complexidade da repartição de competências. 2013. 169 p. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2013.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, F. A. P.; COSTA, C. M. Arranjos alternativos de burocracias de nível de rua. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 40., 2016, Costa do Sauípe. **Anais...** Costa do Sauípe: ANPAD, 2016. 1 CD-ROM.

TELLO, C.; MAINARDES J. A educação secundária na América Latina como um direito democrático e universal: uma análise de documentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de desenvolvimento. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 155-179, 2014.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 28, n. 1, p. 29-52, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Biblioteca da UFLA. **Manual de normalização e estrutura de trabalhos acadêmicos: TCC, monografias, dissertações e teses**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.ufla.br/site/index.php>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

URBINA, F. B. Lo colectivo, lo técnico y lo político: Algunos apuntes sobre la necesidad de la deliberación en la construcción de lo público. **Polis**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 15-32, 2012.

VASCONCELLOS, L.; LIMBERGER, M. **Iluminação eficiente-inciativas da Eletrobras, Procel e parceiros**. Rio de Janeiro: Eletrobrás, 2013.

VIANA, A. L. D. Á.; MACHADO, C. V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 807-817, 2009.

WHITE, S. **Government decentralization in the 21st century**: a report of the CSIS program on crisis, conflicts, and cooperation. Washington: Centre for Strategic and International Studies, 2011. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/733c/1b9bb46ff4e04043340f094433a973d43787.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2017.

APÊNDICE A – Questionário

Este questionário enquadra-se numa investigação para o desenvolvimento de uma dissertação de Mestrado em Administração Pública, realizada na Universidade Federal de Lavras. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins acadêmicos. O questionário é anônimo, portanto não é necessário identificar-se.

Não existem respostas certas ou erradas. Portanto, solicito-lhe que responda de forma espontânea e sincera a todas as questões.

Agradeço a sua colaboração.

1. Identifique o departamento da prefeitura ao qual está inserido e o cargo que ocupa.
2. Para a descentralização de outras políticas públicas, o Governo Federal promoveu ações de incentivo para conseguir a adesão das municipalidades ao processo de descentralização. No caso da política de iluminação pública, você consegue identificar algum tipo de incentivo da União nesse sentido? Se sim, quais?
3. Como você considera que foi o processo de transição da atividade? A prefeitura estava preparada para receber o encargo? Houve algum tipo de resistência para recebê-lo?
4. Com a transferência dos ativos de iluminação pública para os municípios houve alterações em relação à responsabilidade na execução das atividades de elaboração de projetos, instalação de novos pontos de iluminação pública e manutenção dos pontos existentes. Anteriormente, esses serviços eram executados pela concessionária de energia elétrica e agora devem ser executados pelos municípios. Quem é responsável pela execução dos serviços técnicos no município de Formiga?
 - a) Mão de obra própria do município;
 - b) Corpo técnico formado por consórcio firmado com outras municipalidades;
 - c) Empreiteira contratada diretamente pela prefeitura (por meio de licitação);
 - d) Empreiteira contratada por meio de consórcio firmado com outros municípios;
5. Caso tenha utilizado pessoal próprio, como se deu a organização dessa equipe? Quais os principais fatores complicadores para formação de quadro próprio para o desenvolvimento da atividade?
6. Caso a atividade seja desenvolvida por meio de consórcios na atualidade ou anteriormente, responda as seguintes questões:

- e) Descreva, resumidamente, como se deu a formação desse consórcio.
 - f) Quais os municípios são ou eram integrantes do mesmo?
 - g) Após a constituição do consórcio, qual a modalidade foi escolhida para execução da atividade: os municípios reuniram esforços para formar pessoal próprio habilitado para desempenhar os serviços ou contrataram empresas terceirizadas para isso?
 - h) Caso tenha sido utilizado pessoal próprio, As pessoas ficaram lotadas em um único município ou cada um tinha uma equipe própria para atendimento ao público?
 - i) Esse consórcio ainda existe? Se não, por que acabou?
7. E quanto aos serviços administrativos gerados pela nova atividade, qual a secretaria é responsável por eles? Houve necessidade de reestruturação para enquadrá-los? Alguma área perdeu recursos devido à absorção desses serviços?
 8. Essas atividades demandam recursos não só para pagamento da mão de obra, mas também para a aquisição de materiais. O tributo denominado Contribuição de Iluminação Pública (CIP) foi instituído para custear esses gastos. Como é calculada a CIP a ser paga pelos cidadãos formiguenses?
 9. Qual o instrumento de cobrança da Contribuição da Iluminação pública em Formiga?
 10. Ela é suficiente para custear todas as despesas com a atividade de iluminação pública atualmente? Anteriormente, ela era suficiente?
 11. Caso não seja suficiente, de onde vêm os recursos complementares ao custeio? Atualmente, existe algum tipo de repasse financeiro do Estado para isso?
 12. A Prefeitura de Formiga tem encontrado dificuldades em custear as despesas provenientes da tarefa? Encontra-se inadimplente com a concessionária de energia elétrica ou com fornecedores de material e mão de obra?
 13. A Prefeitura tem conseguido suprir todas as necessidades da população referentes à execução dessa atividade, no que se refere à instalação de novos pontos de iluminação pública ou manutenção dos pontos existentes (substituição de lâmpadas, reatores e relés). Caso negativo, qual o maior empecilho para que isso aconteça?
 14. Como a prefeitura tem acesso às demandas da população sobre a necessidade de novos pontos de iluminação pública ou sobre a manutenção dos pontos existentes?

15. Existe algum tipo de controle sobre a qualidade de execução dos serviços, principalmente no que se refere ao prazo de atendimento das demandas dos cidadãos? Descreva-o, caso exista.
16. A partir da transferência dos ativos de iluminação pública para os municípios, a Prefeitura de Formiga tem buscado novas alternativas para melhorar o parque de iluminação municipal, procurando atender bairros e ruas que ainda não foram beneficiados pelo serviço público em questão?
17. Ao se comparar a forma como os serviços eram prestados antes da descentralização das atividades de Iluminação pública e atualmente, houve algum ganho para o município com essa transferência? E para a população?
18. Um dos principais motivos para a descentralização do serviço público é o incentivo à participação social. Em sua opinião, os cidadãos formiguenses passaram a participar mais do que antes nas decisões referentes a essa política? Você considera que essa descentralização melhorou, de alguma forma, a democracia local?
19. Há alguma consideração que você deseja fazer sobre o que efetivamente mudou, no que se refere à participação municipal nesse serviço, desde a descentralização da atividade, em 01.01.2015?

ANEXO A - Carta enviada às prefeituras pela Cemig D



Distribuição S.A.

Exmo. Sr.
 XXXXXXXXX
 Prefeito Municipal XXXXXXXXXX
 Rua XXXXXXX, XX - XXXXXXXXX
 XXXXXXXXXX - XXXXXXXX - MG

Nossa Referência: RC/PP- 00995/2013

Data: XX/2/2013

Sua Referência:

Assunto: Serviços de Iluminação Pública nos Municípios

Senhor Prefeito:

A Cemig, assim como todas as concessionárias de energia elétrica, tem o seu serviço regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), órgão federal responsável pelo controle e fiscalização de todo o serviço de energia elétrica no País.

Por determinação da Resolução Normativa nº 414/2010, de 9/9/2010, da ANEEL, a Cemig está sendo obrigada a transferir, a todas as 774 prefeituras de sua área de concessão, os ativos de Iluminação Pública (IP). Em levantamento efetuado em junho de 2011 junto às distribuidoras de energia elétrica, constatou-se que mais de 73% dos municípios brasileiros, fora da área de concessão da Cemig, já detêm a responsabilidade pelos seus sistemas de iluminação pública.

A Cemig tem uma estreita relação com os municípios mineiros, desde a sua criação em 1952. Ao longo desses 60 anos, a Empresa assumiu gradativamente os serviços de distribuição de energia elétrica, chegando atualmente a 774 municípios atendidos pela Companhia em Minas Gerais, sempre com o foco na busca de uma prestação de serviço de excelência para as Prefeituras e, conseqüentemente, revertida em benefício para as cidades e seus habitantes.

Um dos serviços que prestamos, ao longo desse período, é justamente o da iluminação pública. Buscamos melhorias, como sistemas que consomem menos energia, a fim de diminuir os gastos das prefeituras com esse item, e também equipamentos modernos para benefício e segurança da população.

No entanto, a Resolução Normativa nº 414/2010, da ANEEL, determina expressamente que *“a elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do ente municipal ou de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços.”*

Também determina o *caput* do art. 218 da mesma Resolução que *“a distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço - AIS à pessoa jurídica de direito público competente”*, sendo que essa transferência deve ser realizada sem ônus, conforme § 1º do art. 218, e deve ser efetivada até 31/1/2014, conforme estabelece o § 3º do art. 218.



Continuação da correspondência RC/PP-00995/2013

Por consequência da referida transferência determinada pela Resolução nº 414/2010, os ativos de IP passarão a ser de propriedade dos municípios, que terão a responsabilidade pela elaboração de projeto, implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de IP. Por outro lado, o faturamento do consumo de energia da IP deixará de ser calculado pela tarifa atualmente aplicada B4b, passando a ser utilizada a tarifa B4a, que não contempla a manutenção da IP, o que implica uma redução em torno de 9% na fatura de energia elétrica referente ao consumo de energia da iluminação pública da Prefeitura.

O sistema de IP deixará, então, de fazer parte dos ativos das distribuidoras, sendo que os serviços e despesas relativos ao referido sistema não mais serão reconhecidos na composição da tarifa de energia elétrica.

Ressaltamos que as obrigações legais e regulatórias impostas pelo Poder Concedente e pela ANEEL, visando à redução das tarifas de fornecimento de energia elétrica, inviabilizam a prestação dos serviços de IP pela Cemig Distribuição S.A., razão pela qual não mais prestaremos esses serviços a partir da transferência dos ativos de IP.

Destacamos ainda que, com o objetivo de contribuir para que essas mudanças regulatórias possam ser implantadas por essa Prefeitura sem prejuízo à sociedade na prestação desse serviço essencial, a Cemig disponibilizará o suporte necessário aos municípios, de forma que possam se preparar para a execução e gestão dos serviços relacionados à Iluminação Pública, bem como poderá continuar a prestar o serviço de arrecadação da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP) para o Município.

Conforme também determinado pela Resolução nº 414/2010, da ANEEL, a Cemig negociará, com os municípios, o cronograma de transferência, tendo como limite máximo a data de 31/1/2014. Para isso, os agentes de comercialização da nossa Gerência de Relacionamento com Clientes Especiais do Poder Público da Distribuição irão contatar essa Prefeitura.

A fim de cumprir a determinação da ANEEL, a Cemig está dispondo sua equipe técnica, visando auxiliar as prefeituras nesse período de transição, para que não haja transtorno ao município e à população local. Reafirmamos o nosso propósito de continuarmos parceiros dos municípios e de seus cidadãos, com o foco em ter a energia elétrica como um agente indutor do desenvolvimento econômico e social do nosso Estado.

Colocamo-nos à disposição dessa Prefeitura para todos os esclarecimentos e apoio necessários a essa transição, por meio do nosso Agente de Comercialização, Sr. xxxxxx, tel.: (xx) xxxxxxxx, e-mail: xxxxxxxx@cemig.com.br.

À disposição de V. Exa., agradecemos.

Atenciosamente,

Anderson Ferreira
Gerente de Relacionamento com Clientes Especiais do Poder Público da Distribuição

ANEXO B – Termo de assentimento



TERMO DE ASSENTIMENTO

MUNICÍPIO DE FORMIGA

Em atendimento ao disposto na Res. Normativa ANEEL nº 414/2010, art. 218, parágrafo 4º, inciso III, e em consonância com o Art. 30 da Constituição Federal do Brasil, mediante solicitação do órgão regulador das Distribuidoras de energia elétrica, relativo à data da transferência dos ativos de iluminação pública temos a informar que o Município se compromete a envidar todos os esforços para assunção desses ativos, conforme data prevista abaixo, assinando o presente termo em 2 (duas) vias.

Data Prevista: 31/12/2014



Prefeito (a) Municipal
Moacir Ribeiro da Silva
Prefeito Municipal

ANEXO C - Termo de transferência e acordo operativo do sistema de iluminação pública



TERMO DE TRANSFERÊNCIA E ACORDO OPERATIVO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA QUE FAZ A CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A AO MUNICÍPIO FORMIGA.

A CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A., com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, na Av. Barbacena, nº 1200, 17º andar, ala A1, Bairro Santo Agostinho, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 06.981.180/0001-16, Inscrição Estadual 062.322136,0087, doravante denominada CEMIG D, representada por seus representantes legais nos termos do Estatuto Social, e o MUNICÍPIO DE FORMIGA pessoa jurídica de direito público, com sede no endereço Rua Barão de Piumhi, 121 na Cidade de Formiga, Estado de Minas Gerais, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 16.784.720/0001-25, doravante denominado MUNICÍPIO, neste ato representado pelo Prefeito Municipal, que em conjunto serão denominados Partes, e considerando que:

a Resolução Normativa ANEEL 414/2010, publicada em 15/09/2010, modificada pela Resolução Normativa ANEEL 479/2012, de 3/4/2012:

i) define, em seu artigo 21, que *"a elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do ente municipal ou de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços."*

ii) determina, em seu artigo 218, que *"a distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS à pessoa jurídica de direito público competente."*

iii) determina, em seu artigo 69, que *"A distribuidora deve informar ao Poder Público Municipal ou Distrital, quando pertinente, sobre a necessidade de celebração de Acordo Operativo para disciplinar as condições de acesso ao sistema elétrico de distribuição pelo responsável pela realização de serviços de operação e manutenção das instalações de iluminação pública, segundo as normas e padrões vigentes."*

acordam em firmar o presente TERMO DE TRANSFERÊNCIA E ACORDO OPERATIVO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, doravante denominado TERMO, em conformidade com as cláusulas e condições a seguir:

CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO

O presente TERMO tem por objeto formalizar a transferência dos ativos de iluminação pública da CEMIG D ao MUNICÍPIO, em atendimento ao Art. 218 da REN ANEEL nº 414/2010, bem como regulamentar a utilização, pelo MUNICÍPIO, de postes de rede de distribuição exclusivamente para instalação, operação e manutenção de sistema de iluminação pública, dentro dos limites do respectivo MUNICÍPIO, fixando e definindo as obrigações que serão observadas pelas partes.

Parágrafo Primeiro – Eventuais Tributos, encargos e custos decorrentes da presente transferência são de responsabilidade do MUNICÍPIO.

Parágrafo Segundo - Fica vedada ao MUNICÍPIO a utilização das instalações, materiais e equipamentos do sistema de iluminação pública e da energia elétrica fornecida para outros fins que não seja para o serviço aqui contratado.

CLÁUSULA SEGUNDA - CONCEITOS

Para efeito no disposto neste TERMO, ficam estabelecidos os seguintes conceitos básicos:

- a) **ENERGIA ELÉTRICA ATIVA:** Energia elétrica que pode ser convertida em outra forma de energia expressa em quilowatts-hora (kwh);
- b) **GESTÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA:** Compreende as ações de executar o controle, operação e manutenção do sistema de iluminação pública.
- c) **ILUMINAÇÃO PÚBLICA:** Serviço que tem por objetivo prover de luz ou claridade artificial, os logradouros públicos no período noturno ou nos escurecimentos diurnos ocasionais, inclusive aqueles que necessitam de iluminação permanente no período diurno, incluindo a iluminação de monumentos, fachadas, fontes luminosas e obras de arte de valor histórico, cultural ou ambiental, localizadas em áreas públicas e definidas por meio de legislação específica, excluído o fornecimento de energia elétrica que tenha por objetivo qualquer forma de propaganda ou publicidade, ou para realização de atividades que visem a interesses econômicos.
- d) **INSTALAÇÕES DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA:** Integram as instalações da Iluminação Pública: Lâmpadas, luminárias, braços e suportes para instalação de equipamentos de Iluminação Pública, projetores, conectores, condutores, reatores, relés fotoelétricos e tomadas para relés fotoelétricos e, quando destinados exclusivamente à iluminação de logradouros públicos, postes, caixas de comando, interruptores, eletrodutos, contadores e demais materiais não citados mas que integrem as instalações de iluminação pública.
- e) **LOGRADOURO PÚBLICO:** Ruas, praças, avenidas, túneis, passagens subterrâneas, jardins, vias, estradas, passarelas, abrigos de usuários de transportes coletivos, e outros logradouros de domínio público ou vias com cessão de direito, de uso comum, livre acesso e de responsabilidade de pessoa jurídica de direito público.
- f) **MANUTENÇÃO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA:** Consiste no restabelecimento de pontos de iluminação que não estejam funcionando adequadamente (aceso durante o dia e apagado durante à noite), incluindo a substituição dos itens defeituosos descritos como instalações de iluminação pública, instalados em logradouros públicos, sem que ocorra alterações no sistema existente.

- g) **PART:** Modalidade de execução de obras negociadas diretamente entre o solicitante e a empreiteira credenciada na CEMIG D.
- h) **PONTO DE ENTREGA:** É o ponto de conexão do sistema elétrico de distribuição (rede) da CEMIG D com as instalações elétricas de iluminação pública.
- i) **SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA:** Conjunto de instalações destinadas à prestação do serviço de iluminação pública.

CLÁUSULA TERCEIRA – DOS ATIVOS A SEREM TRANSFERIDOS

Incluem-se nos ativos a serem transferidos as luminárias, lâmpadas, relés fotoelétricos, relés fotoeletrônicos, reatores, braços de sustentação da luminária, eletrodutos, caixas de passagem, conectores e condutores exclusivos para iluminação pública. Incluem-se também os circuitos exclusivos de iluminação pública compreendendo postes exclusivos para iluminação pública, eletrodutos, caixas de passagem, caixas de comando, condutores, lâmpadas, luminárias reatores, relés e demais equipamentos utilizados na iluminação pública.

Parágrafo Único – Excluem-se desta transferência os ativos ligados à concessão da distribuição de energia tais como postes não exclusivos para iluminação pública e a rede de distribuição de energia elétrica.

CLÁUSULA QUARTA – DA ESPECIFICAÇÃO DOS ATIVOS A SEREM TRANSFERIDOS

Os ativos a serem transferidos ao MUNICÍPIO estão listados no Anexo a este TERMO, que será devidamente visado pelas Partes.

CLÁUSULA QUINTA – PROPRIEDADE DAS INSTALAÇÕES E PONTO DE ENTREGA

O MUNICÍPIO terá, a partir de 01/01/2015, a propriedade, posse e toda a responsabilidade pelo sistema de iluminação pública e as instalações de iluminação pública situados nos limites do respectivo MUNICÍPIO.

Parágrafo Primeiro – Para efeito deste TERMO, fica definido que o ponto de entrega do sistema de iluminação pública em rede de distribuição aérea será na conexão da rede de distribuição da CEMIG D com as instalações elétricas do sistema de iluminação pública, ficando o respectivo conector sob responsabilidade do MUNICÍPIO.

Parágrafo Segundo - Para efeito deste TERMO, fica definido que o ponto de entrega do sistema de iluminação pública em rede de distribuição subterrânea será na conexão da rede de distribuição da CEMIG D com as instalações elétricas do sistema de iluminação pública na



caixa de passagem localizada próxima ao poste onde se encontra as instalações de iluminação pública.

Parágrafo Terceiro – O ponto de entrega dos circuitos exclusivos de iluminação pública será na conexão com o secundário do transformador de distribuição.

CLÁUSULA SEXTA – UTILIZAÇÃO DE POSTES DA REDE DE DISTRIBUIÇÃO

Os postes e a rede de distribuição são de propriedade da União, sob concessão da CEMIG D, e devem ser utilizados exclusivamente pela CEMIG D, tanto para realização da operação e manutenção do seu sistema elétrico de distribuição, quanto para realização de obras neste sistema elétrico.

Parágrafo Primeiro - A CEMIG D, ao seu critério, cede, enquanto vigorar o presente TERMO, o uso dos postes sob sua responsabilidade para fins de instalação, operação e manutenção do sistema de iluminação pública do MUNICÍPIO sem ônus para este e sem que isto implique, de modo algum, servidão de uso em favor do ocupante. O MUNICÍPIO, de nenhuma forma, poderá utilizar os postes da CEMIG D sem a prévia e formal autorização, sob pena de responsabilização civil, penal, ambiental e administrativa.

Parágrafo Segundo – O MUNICÍPIO declara, expressamente, estar ciente dos riscos envolvidos nas atividades relativas à rede de distribuição de energia elétrica, e, por consequência a necessidade de análise prévia, pela CEMIG D, de qualquer intervenção em seu sistema elétrico, em face das peculiaridades técnicas e de segurança envolvidas.

CLÁUSULA SÉTIMA – DAS LIGAÇÕES NOVAS E PROVISÓRIAS, ALTERAÇÃO DE CARGA E CADASTRO

A conexão de novas cargas, desconexão ou alteração da carga instalada deve ser feita com aprovação prévia da CEMIG D. Os projetos para esta finalidade deverão respeitar as normas e procedimentos técnicos da CEMIG D. A critério definido pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a CEMIG poderá solicitar remuneração para o trabalho de aprovação, desconexão ou alteração prévia da conexão de novas cargas.

Parágrafo Primeiro - A execução de instalações provisórias de iluminação públicas, previamente aprovadas pela CEMIG D, inclusive aquelas destinadas a festejos populares, será feita pelo MUNICÍPIO ou por seus contratados, e sob a supervisão deste. O MUNICÍPIO informará à CEMIG D, com antecedência mínima de 10 (dez) dias corridos, qual a potência da carga a ser instalada e a quantidade de lâmpadas a serem ligadas, bem como o número de dias e horas previstos de utilização.

Parágrafo Segundo – Havendo ligação de cargas para iluminação pública em caráter definitivo ou provisório, sem aprovação prévia da CEMIG D, a mesma fica autorizada a retirá-las, com ônus ao MUNICÍPIO. Além disso, caso haja prejuízos para CEMIG D ou terceiros, em consequência da ligação de cargas para iluminação pública sem aprovação prévia da CEMIG D, o MUNICÍPIO ficará sujeito ao ressarcimento à CEMIG D pelos prejuízos causados.

Parágrafo Terceiro – O MUNICÍPIO deverá realizar mensalmente inspeções diurnas no sistema de iluminação pública visando identificar e normalizar os pontos que estejam acesos ininterruptamente. Caso a CEMIG D identifique lâmpadas acesas durante o período diurno, irá notificar o MUNICÍPIO, que deverá regularizar o ponto notificado em até 15 (quinze) dias. Decorrido esse período e não regularizada a lâmpada acesa no período diurno, a CEMIG D poderá acrescentar o consumo adicional ao faturamento mensal, decorrente da iluminação pública acesa durante o dia.

CLÁUSULA OITAVA- FORMAS E CONDIÇÕES PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO

Caberá ao MUNICÍPIO executar a instalação, operação e a manutenção dos sistemas de iluminação pública, assumindo seus custos e seus riscos.

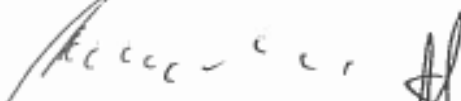
Parágrafo Primeiro - Os reatores, relés e outros equipamentos auxiliares devem atender integralmente aos padrões da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT e estarem certificados de acordo com os regulamentos do Instituto Nacional de Metrologia – INMETRO, quando houver.

Parágrafo Segundo – Quando o MUNICÍPIO necessitar realizar obras e modificações no sistema de iluminação pública envolvendo o sistema elétrico de distribuição, deverá apresentar formalmente à CEMIG D, de forma prévia e expressa, com 30 (trinta) dias de antecedência o projeto técnico para que sejam tomadas todas as medidas cabíveis para a execução dos serviços (ANEXO I).

Parágrafo Terceiro – A CEMIG D manterá cadastro do sistema de iluminação pública, o qual será base das informações para o faturamento e parte integrante para o dimensionamento das redes de distribuição de energia.

Parágrafo Quarto – Quando da instalação de novos pontos ou mesmo quando de reformas e melhorias no sistema de iluminação pública, o MUNICÍPIO deverá utilizar o padrão de aterramento definitivo de ferragens e demais requisitos normativos da CEMIG D.

Parágrafo Quinto – Nas manutenções ou nas novas instalações de iluminação pública, o MUNICÍPIO deverá sempre instalar relés fotoelétricos do tipo NA (Normalmente Aberto).



Parágrafo Sexto – O MUNICÍPIO, sob nenhum pretexto, poderá alterar as instalações da CEMIG D e de outros usuários. Para a realização dos serviços será necessária prévia autorização, por escrito, da CEMIG D e dos proprietários dos equipamentos envolvidos. As situações de exceções serão analisadas previamente pela CEMIG D.

Parágrafo Sétimo - Na substituição das luminárias, as ligações na rede de baixa tensão deverão permanecer nas mesmas fases em que se encontravam visando manter o equilíbrio do sistema elétrico da CEMIG D.

Parágrafo Oitavo - Caso sejam instalados equipamentos automáticos de controle de carga que reduzam o consumo de energia elétrica do sistema de iluminação pública, o MUNICÍPIO deverá fornecer cópias de relatórios técnicos dos ensaios realizados em laboratórios credenciados e creditados por órgão oficial para a CEMIG D, que analisará toda a documentação e os padrões de instalação antes de proceder à revisão da estimativa de consumo e considerar a redução proporcionada por tais equipamentos.

Parágrafo Nono - No caso de fornecimento efetuado a partir de circuito exclusivo, O MUNICÍPIO deverá providenciar a adequação das instalações para que sejam instalados os respectivos equipamentos de medição sempre que a CEMIG D ou o MUNICÍPIO julgar necessário. O medidor e demais equipamentos de medição serão fornecidos e instalados pela CEMIG D, às suas expensas, exceto quando previsto em contrário em legislação específica.

Parágrafo Décimo – O MUNICÍPIO ficará responsável pelo recolhimento dos materiais e equipamentos das instalações de iluminação pública quando de ocorrências nas redes de distribuição. O MUNICÍPIO deverá informar à CEMIG D o nome do responsável e o número telefônico para contato.

Parágrafo Décimo Primeiro – Para as condições não previstas neste TERMO ou em legislação ou regulamentação específica deverão ser seguidas as normas e critérios técnicos da CEMIG D.

Parágrafo Décimo Segundo – Até o décimo dia útil do mês subsequente a Prefeitura deverá encaminhar para a Cemig um relatório contendo o descritivo das alterações de potência efetuadas no sistema de iluminação pública quando da realização de manutenções (ANEXO II).

CLÁUSULA NONA – DO VALOR DOS ATIVOS

A valoração dos ativos descritos no Anexo será de responsabilidade de cada uma das Partes para lançamento em seus respectivos registros contábeis.

CLÁUSULA DÉCIMA - AMPLIAÇÃO E MODIFICAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA

O MUNICÍPIO se responsabilizará pelo custeio integral dos serviços de modificação e ampliação do sistema de iluminação pública.

Parágrafo Primeiro - Havendo necessidade de alteração de potência ou tipo de lâmpada, retirada, instalação ou modificação de pontos do sistema de iluminação pública, na rede de distribuição de energia da CEMIG D, o MUNICÍPIO deverá formalizar tal solicitação junto à CEMIG D para sua aprovação, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias e conforme normas e procedimentos técnicos da CEMIG D. Além disso, a critério definido pela ANEEL, a CEMIG D poderá solicitar remuneração para o trabalho de aprovação, desconexão ou alteração prévia da conexão de novas cargas.

Parágrafo Segundo - Caso seja constatada divergência cadastral de tipo, potência ou quantidade das lâmpadas ou seus acessórios ocasionada por ação ou omissão do MUNICÍPIO em relação ao verificado em campo, o MUNICÍPIO ficará sujeito a:

- a) proceder às devidas correções no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados a partir da data da notificação pela CEMIG D;
- b) a critério da CEMIG D e em função dos riscos que envolvam terceiros ou qualidade do fornecimento de energia, este prazo poderá ser reduzido;
- c) suspensão do fornecimento pela CEMIG D e multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) por ponto de Iluminação Pública divergente;
- d) não aprovação, pela CEMIG D, de novas obras, sob responsabilidade do MUNICÍPIO, na rede de distribuição.

Parágrafo Terceiro - O valor da multa citado na alínea "c" do Parágrafo Segundo desta Cláusula está referenciado à data de assinatura deste TERMO e será atualizado anualmente, a partir dessa data, pela variação acumulada do IGP-M da Fundação Getúlio Vargas.

Parágrafo Quarto - Fica estabelecido que todo pedido de novo fornecimento de energia elétrica ou serviços para o sistema de iluminação pública, só será atendido se o MUNICÍPIO estiver adimplente com a CEMIG D.

Parágrafo Quinto - Ocorrendo a reforma ou ampliação da rede de distribuição, por iniciativa da CEMIG D ou para atendimento a seus clientes, que implique na possibilidade de instalação de novos pontos ao sistema de iluminação pública, a CEMIG D comunicará expressamente ao MUNICÍPIO. Caso o MUNICÍPIO se interesse em implantar os novos pontos, deverá enviar comunicação expressa à CEMIG D e providenciar a instalação desses pontos. (ANEXO III).



Parágrafo Sexto - Quando houver necessidade de ampliação ou modificação da rede de distribuição de energia elétrica onde haja instalações de iluminação pública, a CEMIG D comunicará previamente ao MUNICÍPIO para que este possa programar a modificação do sistema de iluminação pública.

Parágrafo Sétimo - Quando houver necessidade de extensão ou modificação da rede de distribuição de energia elétrica para permitir a ampliação ou modificação do sistema de iluminação pública, caberá ao MUNICÍPIO a responsabilidade pela execução dessas obras, obedecendo normas e critérios da CEMIG D. Essa rede de distribuição instalada passará a integrar os bens da União a serviço da concessão do serviço público de energia elétrica, conforme legislação vigente. O sistema de iluminação pública passará a integrar os bens do MUNICÍPIO.

Parágrafo Oitavo - Quando houver necessidade de modificação da rede de distribuição de energia elétrica em que houver sistema de iluminação pública instalado, o MUNICÍPIO autoriza a CEMIG D a retirar e a reinstalar o ponto de iluminação pública nas mesmas condições em que o encontrou.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – RESPONSABILIDADES

Na execução dos serviços de iluminação pública, referidos neste TERMO, caberá ao MUNICÍPIO a responsabilidade pela contratação e fiscalização do pessoal capacitado para tais serviços.

Parágrafo Primeiro - A CEMIG D não será responsabilizada por eventuais acidentes com servidores do MUNICÍPIO, ou de empresas contratadas por ele, nas redes de distribuição e do sistema de iluminação pública, bem como por quaisquer reclamações relativas a danos e prejuízos causados a pessoas ou bens de terceiros, decorrentes de ato, omissão ou fato de exclusiva responsabilidade do MUNICÍPIO, de seus prepostos e contratados.

Parágrafo Segundo - Nos casos de danos causados por terceiros, que não os prepostos e contratados do MUNICÍPIO, caberá às partes elaborar e apresentar, para cobrança em separado, o seu respectivo orçamento referente ao ressarcimento dos prejuízos sofridos. Caso a intervenção realizada pelo MUNICÍPIO venha a interferir na continuidade do fornecimento dos clientes da CEMIG D, o MUNICÍPIO ficará sujeito ao ressarcimento à CEMIG D pelos prejuízos sofridos.

Parágrafo Terceiro - Toda intervenção a ser executada pelo MUNICÍPIO na rede de iluminação pública deverá ser feita sem interferir na continuidade de fornecimento de energia aos clientes da CEMIG D.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - VIGÊNCIA

Este TERMO vigorará por prazo indeterminado a partir da data de sua assinatura,

Parágrafo Único – As condições ajustadas entre as partes através deste TERMO não ensejarão quaisquer compensações retroativas para quaisquer das partes.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - RESCISÃO

Este TERMO ficará automaticamente rescindido, na hipótese de superveniência de Lei ou outro ato de autoridade competente que o torne materialmente inexecutível, permanecendo, entretanto, até o seu integral cumprimento, os compromissos aqui assumidos pelas Partes.

Parágrafo Único – No caso de rescisão ou de qualquer outro evento em que bens, equipamentos e instalações retornem para a Concessionária, o MUNICÍPIO se compromete a devolvê-los em perfeito estado de funcionamento e conservação, nas mesmas condições em que o receber, em face da transferência realizada.

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - NOVAÇÃO

O não exercício, pelas Partes, de quaisquer de seus direitos a ela assegurados por este CONTRATO, não serão considerados como renúncia a estes direitos, nem constituirão novação contratual.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA - CESSÃO DE DIREITOS

Nenhuma das partes poderá ceder ou transferir os direitos e obrigações aqui previstos, sem o consentimento escrito da outra parte, ressalvada a hipótese de reorganização societária da CEMIG D.

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - FORO

O foro do presente TERMO é o da Comarca de Belo Horizonte, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja.

E por assim haverem ajustado, as Partes firmam o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor, para que produzam um único efeito, na presença das testemunhas abaixo assinadas.

Anexo ao Termo de Transferência do Sistema de Iluminação Pública da Cemig Distribuição S.A para o Município de Formiga

 Descrição dos Principais Ativos de Iluminação Pública a Serem Transferidos
 (base 10/2014)

Tipo	Descrição	Quantidade
Lâmpadas Vapor de Sódio	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Sódio 70 W	764
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Sódio 100 W	1693
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Sódio 150 W	384
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Sódio 250 W	489
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Sódio 350 W	108
	SUBTOTAL	3438
Lâmpadas Vapor de Sódio Tubular	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator VS Tubular 150 W	
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator VS Tubular 250 W	
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator VS Tubular 400 W	
	SUBTOTAL	
Lâmpadas Vapor de Mercúrio	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Mercúrio 80 W	419
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Mercúrio 125 W	4313
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Mercúrio 250 W	208
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor de Mercúrio 400 W	21
	SUBTOTAL	4961
Lâmpadas Vapor Metálico	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor Metálico 70 W	
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor Metálico 150 W	
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor Metálico 250 W	
	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator Vapor Metálico 400 W	
	SUBTOTAL	
Outras	Conjunto de braço, luminária, lâmpada e reator de 250 W	18
	SUBTOTAL	18
Pontos de IP	TOTAL	8417

**Anexo ao Termo de Transferência do Sistema de Iluminação Pública da Cemig Distribuição S.A
 para o Município de Formiga (continuação)**

Descrição dos Principais Ativos de Iluminação Pública a Serem Transferidos
 (base 10/2014)

Tipo	Descrição	Quantidade Considerada
Relés	Relés fotoelétricos e fotoeletrônicos	6731

Tipo	Tamanho (m)	Quantidade
Poste Aço Escovado Reto	4,5	76
	7,8	
	8	
	9,3	
	9,8	
	10	4
	11	
	12	
	13	
	14	
	15	
	16	
		SUBTOTAL
Poste Aço Octogonal chicote Duplo	8	
	10	15
	14	
	16	
	SUBTOTAL	15
Poste Aço Octogonal chicote Simples	8	
	9	
	10	67
	12	
	SUBTOTAL	
Poste Aço Poligonal Cônico	12	
	14	
	16	
	SUBTOTAL	67

Poste Aço Reto	3	
	8	
	9	
	10	
	11	
	12	
	13	
	15	
	SUBTOTAL	
Torre Aço Poligonal	20	
	25	
	30	
	35	
	SUBTOTAL	
Poste Concreto Circular Conicidade Reduzida	11	
	11,5	
	13	
	13,5	
	16	
	SUBTOTAL	
Poste Concreto Ornamental	10	
	11	
	11,5	
	12	
	13	
	13,5	
	19	
	SUBTOTAL	
Postes Exclusivos de IP	TOTAL	162

Tipo	Descrição
Diversos	Componentes de circuitos exclusivos de iluminação pública, tais como postes, eletrodutos, caixas de passagem, caixas de comando, condutores, lâmpadas, luminárias reatores e relés.

As quantidades acima serão atualizadas e repassadas pela CEMIG D ao MUNICÍPIO até a data citada na Cláusula Quinta deste TERMO.

ANEXO D - Termo de Convênio para Arrecadação da Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública

Convênio para Arrecadação da Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública		CLASSIFICAÇÃO: RESERVADO
		CEMIG União, que S.A.
Av. Barbacena, 1200 - 17º andar - Ala A1 São Agostinho 30190-131 - Belo Horizonte - MG - Brasil	Telefone: (31) 3306-3101 Telegrama: CEMIG Fax: (31) 3306-3333	CNPJ: 06.981.180/0001-16 Inscr. Est.: 062.322136/0087

TERMO DE CONVÊNIO QUE ENTRE SI CELEBRAM CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A. E O MUNICÍPIO DE FORMIGA, PARA ARRECADAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DE SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA.

O **MUNICÍPIO DE FORMIGA**, pessoa jurídica de direito público, com sede na Cidade de Formiga, Estado de Minas Gerais, na Rua Barão de Piumhi, 121 inscrito no CNPJ/MF sob o nº 16.784.720/0001-25, doravante denominado **MUNICÍPIO**, neste ato representado pelo Prefeito Municipal; e a **CEMIG DISTRIBUIÇÃO S.A.**, com sede em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, na Av. Barbacena, nº 1200, 17º andar, ala A1, Bairro Santo Agostinho, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 06.981.180/0001-16, Inscrição Estadual 062.322136/0087, doravante denominada **CEMIG D**, representada, nos termos do seu Estatuto Social, por seus representantes legais abaixo-assinado, denominando **PARTE** quando citado individualmente ou **PARTES** quando em conjunto:

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional n.º 39, de 19 de dezembro de 2002, introduziu o artigo 149-A ao texto constitucional e atribuiu aos Municípios e ao Distrito Federal competência para instituir Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, doravante denominada **CIP**, facultando a sua cobrança na fatura de consumo de energia elétrica;

CONSIDERANDO que o **MUNICÍPIO**, valendo-se da competência tributária constitucional, instituiu a cobrança da **CIP** através da Lei Municipal nº 5081, de 23 de dezembro de 2015, doravante denominada **LEI MUNICIPAL**;

CONSIDERANDO que o **MUNICÍPIO** tem interesse em operacionalizar a cobrança da **CIP** por meio da sua inclusão nas faturas referentes ao fornecimento de energia elétrica;

Resolvem celebrar o presente **CONVÊNIO** a reger-se pelas seguintes Cláusulas e condições pelas quais se obrigam:

Convênio para arrecadação da Contribuição para Custeio de Serviço de Iluminação Pública 1

R_151_AOPP

CLÁUSULA PRIMEIRA

Pelo presente instrumento o **MUNICÍPIO** autoriza a **CEMIG D** a arrecadar a **CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DE SERVIÇO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP** em conformidade com as condições estabelecidas na **LEI MUNICIPAL**.

Parágrafo Primeiro – O **MUNICÍPIO** deverá informar toda e qualquer alteração da **LEI MUNICIPAL** que instituiu a cobrança da CIP à **CEMIG D**, apresentando cópia da norma legal que alterar ou revogar, ainda que parcialmente, a lei instituidora da contribuição, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis da sua publicação. A **CEMIG D** deverá se pronunciar no prazo máximo de 30 (trinta) dias úteis, contados do recebimento da cópia da norma legal, sobre a possibilidade de cobrança da CIP na fatura de energia elétrica, tendo em vista os novos critérios estabelecidos pelo **MUNICÍPIO** ou, se inviável a cobrança, sobre a denúncia do **CONVÊNIO** nos termos da **CLÁUSULA DÉCIMA**.

Parágrafo Segundo – Compete ao **MUNICÍPIO** a responsabilidade exclusiva pela análise da constitucionalidade e da legalidade dos instrumentos normativos que instituírem ou alterarem a CIP, resguardando-se a **CEMIG D** de todo e qualquer direito de regresso e indenização em face do **MUNICÍPIO** pelos prejuízos que a Companhia venha a sofrer em razão de questionamentos e decisões judiciais que envolvam esses requisitos.

Parágrafo Terceiro – Caberá exclusivamente ao **MUNICÍPIO** a arrecadação da CIP quando houver qualquer impedimento para que a **CEMIG D** promova a cobrança nas faturas mensais de energia elétrica.

CLÁUSULA SEGUNDA

A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública – **COSIP** será calculada mensalmente sobre o valor da Tarifa de Iluminação Pública, aplicada pela Concessionária de Distribuição de Energia Elétrica ao Município, incluindo-se acréscimos ou adições determinados pela **ANEEL** – Agência Nacional de Energia Elétrica ou outro órgão que vier a substituí-la.

CLÁUSULA TERCEIRA

A CIP será calculada conforme Cláusula Segunda e arrecadada através das Notas Fiscais/Faturas de Energia Elétrica, emitidas para os consumidores do **MUNICÍPIO**, devendo ser adotadas nas faixas de consumo de referência, as alíquotas correspondentes, definidas a seguir:

FAIXAS DE CONSUMO (kWh)	ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO %
0 a 50	0,00%
51 a 100	1,50%
101 a 150	3,00%
151 a 200	4,50%
201 a 300	5,50%
Acima de 301	9,50%

Parágrafo Primeiro - A atualização dos valores cobrados a título de CIP ocorrerá por ocasião da alteração da Tarifa de Iluminação Pública homologada pela ANEEL, para a CEMIG D, e determinada pela LEI MUNICIPAL.

CLÁUSULA QUARTA

Para efeito de apuração do valor arrecadado de que trata a Cláusula Terceira, a CIP não integrará a base de cálculo de eventuais multas aplicadas pela CEMIG D a seus consumidores, por atraso nos pagamentos das Notas Fiscais/Faturas de Energia Elétrica.

Parágrafo único - O cálculo da cobrança de multas e juros incidentes sobre a CIP, em caso de atraso no pagamento das faturas de energia elétrica, ficará a cargo e por conta do MUNICÍPIO, que receberá da CEMIG D informações sobre os consumidores inadimplentes e os valores de (CIP) em aberto, ressalvadas as limitações estabelecidas na Constituição, após a solicitação formal do MUNICÍPIO na forma estabelecida na CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA.

CLÁUSULA QUINTA

A título de Custo de Administração pela prestação dos serviços de arrecadação da CIP, o MUNICÍPIO pagará à CEMIG D, mensalmente, a quantia correspondente a 0,5% (zero inteiros vírgula cinco por cento) do valor total arrecadado.

CLÁUSULA SEXTA

Pelo presente instrumento o MUNICÍPIO autoriza a CEMIG D a deduzir da arrecadação mensal os valores das faturas mensais de energia elétrica e eventuais débitos do MUNICÍPIO.

Parágrafo Primeiro – Do valor arrecadado, mensalmente, a título de CIP, após serem descontadas as parcelas referidas no caput desta Cláusula e na Cláusula Quinta, ocorrendo superávit, o mesmo será depositado pela CEMIG D na conta bancária nº 290-3, agência 0115 da Caixa Econômica Federal, sendo de responsabilidade do MUNICÍPIO, manter atualizadas as informações bancárias para esse depósito.

Parágrafo Segundo – Além das deduções previstas no Parágrafo Primeiro desta Cláusula, a CEMIG D deduzirá o percentual de eventual imposto sobre operações financeiras.

Parágrafo Terceiro – Eventual déficit que se verificar entre o valor arrecadado e o total de débitos pendentes, será apresentado ao MUNICÍPIO, para pagamento, de acordo com os prazos e condições da respectiva fatura, juntamente com recibo de quitação parcial de débitos, no valor do saldo já utilizado.

CLÁUSULA SÉTIMA (Determinação da Lei Anticorrupção)

O MUNICÍPIO declara conhecer e cumprir as normas previstas na Lei nº 12.846/2013, de 01/08/2013, "Lei Anticorrupção", abstendo-se de cometer os atos tendentes a lesar a administração pública e denunciando a prática de irregularidades de que tiver conhecimento;

O MUNICÍPIO declara conhecimento de que, como forma de prevenir a ocorrência desses atos, a CEMIG D mantém um efetivo sistema de controles internos e de *Compliance* composto, dentre outros, por:

- a) Comissão de Ética, responsável por tratar as denúncias recebidas. Informações disponíveis no endereço eletrônico: www.cemig.com.br – link Conduta Ética / Comissão de Ética;
- b) Canal de Denúncia Anônimo responsável por receber denúncias e consultas, acessível aos empregados e contratados;
- c) Ouvidoria, responsável por registrar e conferir o tratamento adequado às denúncias, reclamações, sugestões e elogios, advindos tanto do público externo quanto interno. Informações disponíveis no endereço eletrônico: www.cemig.com.br – link Ouvidoria.

O MUNICÍPIO declara conhecer e cumprir os princípios éticos de conduta profissional contidos na "Declaração de Princípios Éticos e Código de Conduta Profissional da Cemig", e sua política antifraude, disponível no seguinte endereço eletrônico: www.cemig.com.br – link Conduta Ética;

A CEMIG D assegura que possui políticas e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades, e prevenção à fraude e corrupção em conformidade com a Lei nº 12.846/13. Assegura, ainda que dá pleno conhecimento de tais normas a todos os profissionais que venham a se relacionar com a Empresa, sejam eles acionistas, administradores, empregados ou contratados.

CLÁUSULA OITAVA

A abstenção eventual das Partes, no uso de quaisquer direitos e obrigações, relativos ao presente CONVÊNIO, não importará em novação ou renúncia desses direitos e obrigações.

CLÁUSULA NONA

Este CONVÊNIO vigorará pelo prazo de 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, prorrogando-se, automaticamente, por períodos sucessivos de mesma duração até o limite de 60 (sessenta) meses, se não houver manifestação em contrário de qualquer das partes, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias do vencimento.

CLÁUSULA DÉCIMA

O presente CONVÊNIO poderá ser rescindido ou denunciado por qualquer dos Partícipes, por meio de notificação escrita, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA

Todas as notificações, solicitações e avisos, entre outros, de uma PARTE à outra, relacionadas com este CONVÊNIO, deverão ser feitos por escrito e serão efetivados se: (I) encaminhados ou entregues pessoalmente, contra recibo; (II) enviados por carta registrada, com aviso de recebimento; (III) transmitidos por fax, ou (IV) enviados por correio eletrônico com assinatura digital certificada, caso em que será considerada recebida no primeiro dia útil subsequente à data de envio, desde que acompanhadas do comprovante de envio ou verificar-se a confirmação por escrito ou por qualquer outro meio que assegure ter o destinatário recebido a comunicação ou a notificação, para os representantes das empresas, a saber:

CEMIG D: AGENTE DE COMERCIALIZAÇÃO DA RC/PP – BASE FORMIGA, RUA EQUADOR, Nº 31, BAIRRO OURO NEGRO, FORMIGA/MG

MUNICÍPIO: O PREFEITO MUNICIPAL EM EXERCÍCIO, RUA BARÃO DE PIUMHI, 121 CENTRO, FORMIGA-MG

Qualquer alteração nos dados dos representantes das PARTES deverá ser notificada por escrito à outra PARTE no prazo máximo de 10 (dez) dias corridos, a contar da sua ocorrência.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA

Este instrumento substitui integralmente o convênio celebrado entre a CEMIG D e o MUNICÍPIO em 30/03/2015.