

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENERGIA**

EDNALDO JOSÉ SILVA DE CAMARGO

**PROGRAMA LUZ PARA TODOS: EM BUSCA DE UMA
POLÍTICA DE ESTADO AUTOSSUSTENTÁVEL**

v.1

**SÃO PAULO
2015**

EDNALDO JOSÉ SILVA DE CAMARGO

PROGRAMA LUZ PARA TODOS: EM BUSCA DE UMA POLÍTICA DE ESTADO
AUTOSSUSTENTÁVEL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Fernando Selles Ribeiro

Versão Corrigida

(versão original disponível na Biblioteca do Instituto de Energia e Ambiente e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP)

São Paulo 2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

|

FICHA CATALOGRÁFICA

Camargo, Ednaldo José Silva de.

Programa Luz para Todos: em busca de uma política de Estado autossustentável. / Ednaldo José Silva de Camargo; orientador, Fernando Selles Ribeiro. – São Paulo, 2015.

114 f.: il.; 30 cm

Tese (Doutorado em Ciência) – Programa de Pós-Graduação em Energia – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo

1. Eletrificação rural. 2. Programa Luz para Todos. 3. Inclusão social. 4. Energia. I. Título.

Nome: Ednaldo José Silva de Camargo

Título: Programa Luz para Todos: em busca de uma política de Estado autossustentável

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Fernando Selles Ribeiro

Aprovado em: 02/12/2015

Banca examinadora

Prof. Dr. Fernando Selles Ribeiro
Julgamento: Aprovado

Instituição: POLI/USP

Prof^a. Dr^a. Margareth Anne Leister
Julgamento: Aprovado

Instituição: UNIFIEO

Prof. Dr. Geraldo Francisco Burani
Julgamento: Aprovado

Instituição: PPGE/USP

Prof. Dr. Sinclair Mallet-Guy Guerra
Julgamento: Aprovado

Instituição: UFABC

Prof. Dr. . Anderson da Silva Jucá
Julgamento: Aprovado

Instituição: UNIESP

Às minhas filhas, Marina e Lígia, pelo que são, pelo que sou, pelo que somos.

À minha mãe, Deborah (*in memoriam*), e ao meu pai José, por tudo.

Agradeço aos meus companheiros de Programa Luz para Todos:

Adriano, Canholi, Carlinhos, Castro, Cláudio, Daline, Gabriel, Mari, Perez, Ronaldo e Shinji

Às minhas turmas do IEE, das salas de aula e do dia a dia

Às atentas meninas da Secretaria da Pós do IEE, sem as quais eu teria parado no meio do caminho muitas vezes

Aos professores todos da vida

Ao amigo Lucas Buzato, que me convidou para a caminhada que me trouxe até aqui

Ao meu orientador Fernando Selles Ribeiro, por tudo que sabe e pelo seu amor à liberdade e por ser bem mais que orientador

À festa que a vida é e pelos encontros e reencontros que ela sempre proporciona

De todos os objetivos conflitantes e somente parcialmente reconciliáveis que podemos buscar, a redução da desigualdade deve vir em primeiro lugar. Em condições de desigualdade endêmica, todas as outras metas tornam-se mais difíceis de atingir. (...) Agir em conjunto por um objetivo comum gera uma satisfação enorme, dos esportes amadores aos exércitos profissionais. Nesse sentido, sempre soube que a desigualdade não é apenas um incômodo moral: é ineficiente.

TONY JUDT, 2010

A classe política se satisfaz com os relatórios dos especialistas, com as estatísticas e as pesquisas de opinião. (...) A economia acredita resolver os problemas políticos e humanos por meio da competição, da desregulação, do crescimento, do aumento do PIB, e, em caso de crise, pelo rigor, ou seja, pelos sacrifícios impostos aos povos.

EDGAR MORIN, 2011

Quando se discute a distribuição da riqueza, a política está sempre por perto, e é difícil escapar aos preconceitos e interesses de classe que predominam em cada época.

THOMAS PIKETTY, 2013

Nestas vésperas de civilização emergente, o Brasil, que fracassou frente à civilização industrial, tem que ousar no pensamento e na ação. Só alcançaremos êxito – e dele dependerá até mesmo nossa soberania – se tivermos os olhos abertos para a nossa realidade, dentro da realidade de um mundo que nos é indiferente ou hostil; se tivermos o coração aceso para as dores da pobreza dos homens e mulheres de nossa terra; se fizermos nossas as suas mal-fundadas esperanças de felicidade.”

DARCY RIBEIRO, 1992

RESUMO

Camargo, Ednaldo José Silva de. **Programa Luz para Todos: em busca de uma política de Estado autossustentável**. 2015; 114 f. Tese (Doutorado em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Energia – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015)

Neste trabalho, inicialmente, é feita uma análise histórica da eletrificação rural no Brasil, demonstrando sempre ter havido um tratamento diferenciado entre moradores das áreas rurais e das áreas urbanas, de forma a segregar os moradores das áreas rurais. Este tratamento foi, inclusive, legalizado pela legislação relativa ao setor elétrico. Por serem pobres e não terem representatividade política, os moradores pobres das áreas rurais eram atendidos por programas eventuais que não atendiam a todos. A estrutura normativa e a ausência de “vontade política” para resolver o problema manteve a escuridão por muitos anos. O pretexto para o não atendimento da população rural era o baixo retorno, por conta do baixo consumo, em relação aos custos de obra e de manutenção. A partir dos anos 1980 começam programas visando o atendimento universal, mas é somente a partir de 2003, com o Programa “Luz para Todos, que foi elaborada uma estrutura capaz de chegar até a maioria da população excluída do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica. Tendo obtido resultados além do esperado, beneficiando mais de 15 milhões de pessoas, a estrutura do Programa deveria ser adotada como política de Estado, mas, ao contrário disso, está sendo desativada. Ainda sob o pretexto da garantia da modicidade tarifária se mantém milhares sem acesso à energia elétrica. O trabalho afirma que a modicidade tarifária é um dos requisitos do “serviço adequado” exigido pela lei das concessões e que outro requisito é o da generalidade, propondo que não se pode sobrepor a modicidade tarifária sobre o da generalidade, que se relaciona com o atendimento universal. Para incluir de verdade o morador da área rural no serviço público de distribuição de energia elétrica é necessário identificar fontes de recurso para arcar com os custos envolvidos. Este trabalho propõe a utilização de parte dos tributos incidentes sobre o próprio setor, na forma de diferimento, como uma maneira de não relegar estes cidadãos sem atendimento ao esquecimento. O trabalho lembra que este direito ao atendimento é constitucional, vinculado ao Direito Ambiental, ao Direito do Consumidor e aos Direitos Humanos. Por fim propõe que o Estado brasileiro já experimentou e percebeu que é possível atender aos moradores das áreas rurais, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e garantindo a modicidade tarifária.

Palavras Chave: Eletrificação rural. 2. Programa Luz para Todos. 3. Inclusão social. 4. Energia. I. Título.

ABSTRACT

Camargo, Ednaldo José Silva . Light for All Program : in search of a self-sustaining state policy . 2015; 114 f . Thesis (Doctorate in Sciences - Graduate Program in Energy - . Institute of Energy and Environment at the University of São Paulo São Paulo, 2015)

In this study, initially, it is made a historical analysis of rural electrification in Brazil, which always have been a different treatment between residents of rural and urban areas in order to segregate the residents of rural areas. This treatment was even legalized by the electricity sector legislation. Because they are poor and have no political representation, the poor residents of rural areas were attended by any programs that did not meet at all. The regulatory framework and the lack of "political will" to solve the problem remained the darkness for many years. The pretext for the non-compliance of the rural population was the low returns, due to the low consumption in relation to labor and maintenance costs. From the 1980s begin programs to universal coverage, but it is only since 2003, with the program "Light for All", which was developed a structure able to reach the majority of the population excluded from access to public service delivery electricity. Having achieved results beyond expectations, benefiting more than 15 million people, the program structure should be adopted as a state policy, but rather it is being disabled. Even under the pretext of ensuring low tariffs remains thousands without access to electricity. The paper states that low rates is one of the requirements of "adequate service" required by the law of concessions and other requirement is based on the general, suggesting that one cannot substitute low tariffs on the whole, that relates to the service universal. To include real resident of the rural area in the public service of electricity distribution is necessary to identify funding sources to pay for the costs involved. This paper proposes the use of part of the taxes on the industry itself, in the form of deferral, as a way to not relegate these citizens unattended. The paper reminds that the right care is constitutional, linked to environmental law, the Consumer Law and Human Rights. Finally it proposes that the Brazilian State has experienced and realized that it is possible to serve residents of rural areas, while maintaining the economic and financial balance of contracts and ensuring reasonable tariffs.

Keywords: Rural Electrification. 2. Light for All Program. 3. Social Inclusion. 4. Energy. I. Title.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 HISTÓRICO DA ELETRIFICAÇÃO RURAL	17
1.1 O Início da Eletrificação no Brasil – Os Grandes Grupos Estrangeiros	17
1.2 O Período do Pós-Guerra, A Estruturação da Indústria Brasileira e o Dinheiro “Fácil” da Guerra Fria	18
1.3 O Período Pós Golpe	21
1.4 O BNDE + S	22
2 ELETRIFICAÇÃO RURAL, UMA HISTÓRIA DE EXCLUSÃO AMPARADA PELA LEI	27
2.1 A Segregação Por Força de Lei	27
2.2 A Tarifa Fiscal	29
2.3 A Lógica Injusta e Cruel do Setor Elétrico Brasileiro	30
3 COOPERATIVAS DE ELETRIFICAÇÃO RURAL	31
3.1 Poder Político Local	33
3.2 A Regulamentação	33
4 O DILEMA DA ELETRIFICAÇÃO RURAL	37
4.1 O Dilema da Eletrificação Rural e a Vontade Política	37
5 O PERFIL DOS EXCLUÍDOS	39
5.1 Anistia a Dívidas de Programas Anteriores	39
5.2 A Pesquisa e o Perfil	41
6 OS ANTECEDENTES DO PROGRAMA “LUZ PARA TODOS”	43
6.1 O Projeto Palmares do Sul	43
6.2 O Modelo BNDES-USP	43
6.3 A Eletrobras	45
6.4 O Programa “Luz no Campo”	46
7 A ENERGIA ELÉTRICA É SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL	49
8 O ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DEVE SER TOTALMENTE GRATUITO	51
9 O PROGRAMA LUZ PARA TODOS	54
9.1 O Tripé que Suporta o Êxito do Programa “Luz para Todos”	63
9.2 A Suspensão da Vigência da Resolução 456/2000 e a Transferência da Competência Normativa da ANEEL para o Ministério de Minas e Energia	64
9.3 A Gratuidade do Atendimento	65
9.3.1 A Equação Financeira	66
9.4 Retrocesso em Marcha	66
10 GENERALIDADE E MODICIDADE TARIFÁRIA: A INVERSÃO DA ORDEM DE PRIORIDADES DOS PRINCÍPIOS	67
10.1 Princípios e Fundamentos Constitucionais Relativos à Eletrificação Rural	67
10.2 Serviço Adequado	69
10.3 A Parte Pelo Todo	69
10.4 Baixa Renda e Modicidade Tarifária	70
10.5 A CDE Utilizada Para a Modicidade Tarifária, Sem Universalização	71
11 DIREITO UNIVERSAL DE ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA, UM DIREITO AMBIENTAL	74
11.1 Titularidade Sobre os Bens Ambientais	74
11.2 As Fontes de Energia São Bens Ambientais	76

12 O ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA E O DIREITO DO CONSUMIDOR	78
13 ELETRIFICAÇÃO RURAL E DIREITOS HUMANOS	80
14 COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI E O QUE ESPERAR DAQUI PARA DIANTE	83
14.1 Das Limitações Regulatórias à Possibilidade de Universalização	84
14.2 Equação Financeira	86
14.3 Suspensão da Regulação no Âmbito do “Luz para Todos”	86
14.4 O perfil da pobreza no meio rural	87
14.5 Equívoco	87
14.6 O Avanço e os Retrocessos, ou “Dando um Passo à Frente Para Tomar Impulso Para Correr Para Trás”	88
15 UMA PROPOSTA DE FONTE DE RECURSOS	97
15.1 Da Necessidade de Suporte Financeiro Para Garantir o Atendimento Amplo e Universal ao Meio Rural de Forma Permanente e Autossustentável	97
15.2 Diferimento Tributário	97
15.3 O Que os Estados Fazem	98
15.4 A Proposta	100
CONCLUSÃO	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, apresentado como tese de Doutorado, é decorrente de pesquisas e estudos efetuados pelo autor desde início dos anos 2000, quando passa a atuar profissionalmente como Coordenador Adjunto do Programa “Luz para Todos” no Estado de São Paulo, aonde permaneceu por cerca de seis anos.

Ao mesmo tempo inicia estudos de Pós Graduação, inicialmente em Direito e posteriormente em Energia, sempre tendo como tema questões relacionadas à eletrificação rural.

O método utilizado é o lógico-dedutivo, lançando mão dos diversos estudos e pesquisas acadêmicas, dos últimos trinta anos, em especial, aliado à experiência empírica propiciada pela atuação profissional durante os anos 2004 até 2010, quando inicia o Doutorado.

O presente trabalho está dividido em 15 capítulos, sendo os três primeiros dedicados a analisar o histórico da eletrificação rural no Brasil, desde seu início, na década de 1920.

Assim, iniciamos apresentando um breve resumo histórico da eletrificação no Brasil, desde suas origens, com a chegada das empresas de capital estrangeiro, como *Electric Bond and Share, São Paulo Railway Light and Power*, mostrando como os interesses do capital se sobrepujam aos interesses locais. Ao mesmo tempo, apresentamos como se deu o desenvolvimento histórico da eletrificação rural, sob a influência dessa mesma cultura da sobreposição do interesse do capital sobre o interesse social ou de desenvolvimento regional.

Apresentamos um quadro breve do período, de 1920 até o ano 2000, das variações nas ações de eletrificação rural, demonstrando a característica sempre presente de tratar o atendimento aos moradores das áreas rurais de forma descontínua, como ações eventuais.

O período de incentivo ao cooperativismo na eletrificação rural, como forma de obtenção de financiamentos de baixo custo no exterior também é visto neste capítulo.

Os programas de eletrificação rural, no período da ditadura e o início da transformação conceitual, a partir da transformação do BNDE em BNDES e sua entrada na questão da eletrificação rural.

Procuramos demonstrar de que modo a exclusão, ou, pelo menos, o tratamento diferenciado (para pior) do solicitante rural foi garantido por meio da estrutura legal.

Como, sob o critério de buscar a modicidade tarifária, ou a garantia do lucro das empresas que exploravam o serviço público de distribuição de energia elétrica, a legislação garantia a estas empresas o direito de deixar de atender as ligações rurais às suas expensas, podendo transferir para o consumidor rural o encargo de sua conexão ao sistema elétrico.

Apresentamos a Legislação que, desde o Decreto 41.019/1957, limitando o investimento a cargo da concessionária para novas ligações, o que torna por demais oneroso ao consumidor rural, até o ano de 1990, quando o DNAEE estabeleceu, por meio da Portaria nº 5, os limites de investimento obrigatório das concessionárias em novas ligações, limites estes que permaneceram inalterados do ano de 1996 até 2003 sendo, para novas ligações rurais o valor de R\$ 368,88 (trezentos e sessenta e oito reais e oitenta e oito centavos).

Estas limitações instituíam tratamento diferenciado entre consumidor rural e urbano, em detrimento do primeiro.

Ao final temos que a grande crueldade é que para atender os residentes na área rural, é necessário que tal atendimento não represente impacto tarifário “elevado” àqueles que já se encontram atendidos pelo serviço público de distribuição de energia elétrica.

Em seguida é apresentado um breve histórico das cooperativas de eletrificação rural, que caracterizamos como sendo uma forma de deixar este solicitante de fora do grande setor elétrico brasileiro, relegando-o para a auto-organização, por muito tempo não regulada pela agência reguladora, na relação de consumo, até porque, juridicamente, é difícil caracterizar uma relação entre cooperativa e cooperado como relação de consumo.

Ainda nesta análise do processo histórico, é apresentada a existência do que se denominou “dilema” da eletrificação rural, mostrando seus autores, inclusive não nacionais, posto que o referido “dilema” esteve presente em diversos países do mundo.

No capítulo 5 apresentamos o perfil do público que foi atendido pelo Programa “Luz para Todos” e, a partir daí, é definido o perfil do grande público excluído do serviço público de distribuição energia elétrica, e, como decorrência, a

necessidade de suporte do Estado para que possa viabilizar a universalização do atendimento no meio rural.

O capítulo 6 trata dos programas que antecedem, temporal e conceitualmente, o Programa “Luz para Todos” e suas características. O que se pretende é demonstrar que tais programas, embora objetivassem a universalização do atendimento não chegaram a tocar nos pontos-chaves, o que virá a ser conseguido quando do Programa “Luz para Todos”.

Os capítulos 7 e 8 tratam, respectivamente, da essencialidade do serviço público de distribuição de energia elétrica e da obrigação da gratuidade para o solicitante de nova ligação.

O capítulo 9 trata do Programa “Luz para Todos”, mostrando suas principais características e os mecanismos utilizados para garantir gratuidade no atendimento do solicitante rural, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e sem causar grande impacto tarifário, garantindo a modicidade das tarifas, quando de sua revisão.

Trata do Manual de Operacionalização, cuja edição suspendeu a vigência de normas da ANEEL que, na prática, impediam o acesso amplo e universal do morador das áreas rurais, posto que herdeiras de uma cultura que não inclui este morador como um consumidor rural.

Trata da atividade dos Agentes Luz para Todos, essencial para a descoberta de um universo desconhecido de cidadãos vivendo sem luz no meio rural, pessoas que estavam excluídas, inclusive, dos mapas de exclusão, pois não consideradas sequer nos números do IBGE.

Concluimos este capítulo indicando a possibilidade de um retrocesso, tendo em vista as diversas alterações normativas que vêm limitando o universo de atendimento nos moldes do Programa “Luz para Todos”, bem como sugerindo a necessidade de transformar o atendimento gratuito, amplo e universal do serviço público de distribuição de energia elétrica, no meio rural, em política de Estado, para evitar a criação de um novo “estoque de excluídos”.

O capítulo 10 traz uma discussão acerca dos princípios que informam o conceito de “serviço adequado” no caso dos serviços públicos. Dentre estes princípios dois são destacados: o princípio da modicidade tarifária e o princípio da generalidade, sendo que o segundo diz respeito ao atendimento universal por parte dos fornecedores

de serviço público, sejam eles os próprios entes públicos, sejam concessionários ou permissionários.

A questão que se coloca é de que a modicidade tarifária deve ser sempre buscada, mas que esta busca deve cessar se contraposta à generalidade, ou seja entre ter que impactar a tarifa de quem já é usuário do serviço público para atender quem ainda está excluído ou manter o excluído um pouco mais de tempo no escuro, para garantir uma boa tarifa para quem já tem luz, o princípio da generalidade deve se sobrepor ao da modicidade tarifária, sem qualquer questionamento.

Por meio de alguns episódios recentes, tais como a Lei do consumidor de baixa renda, a recente utilização da CDE para propiciar desconto nas tarifas de fornecimento de generalidade e como tal inversão impede a universalização do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica.

Os capítulos 11 e 12 demonstram que o direito ao serviço público de distribuição de energia elétrica se insere no campo dos direitos difusos, pois se trata de direito transindividual, de natureza indivisível, estando afeto diretamente ao Direito Ambiental e ao Direito do Consumidor.

O capítulo 13 demonstra estar o direito de acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica albergado sob o manto dos Direitos Humanos.

Demonstra, utilizando a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, a Constituição Federal, de 1988 e o Plano Nacional dos Direitos Humanos, de 2009. Insiste em sua relevância no que diz respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana.

O capítulo 14 apresenta um sobrevoo sobre as questões mais candentes da eletrificação rural, apresentando, como tema para discussão o fato de que o Programa “Luz para Todos”, em sua origem, experimentou as hipóteses que os estudiosos do tema e os operadores anteriores de programas de eletrificação rural ofereciam.

O Programa “Luz para Todos”, ao testar estas hipóteses, utilizando soluções que pudessem viabilizar o mais amplo acesso do moradores pobres do meio rural, acertou e conseguiu atingir um universo jamais vislumbrado anteriormente.

Nesse sentido, experimentou e confirmou as hipóteses propostas. A consequência lógica e esperada seria a transformações das regras testadas em política de Estado, definitiva e inclusiva. Não é o que está se vendo.

A estrutura que garantiu o acesso de mais de 15 milhões de pessoas, quase a população do Chile, ao serviço público de distribuição de energia elétrica vem sendo

desmontada e o arcabouço normativo excludente volta a vigor, inibindo a universalização do acesso.

O capítulo 15, último deste trabalho, admite a necessidade de aporte financeiro ao sistema para poder manter o atendimento ao meio rural nos moldes do Programa “Luz para Todos”, mas mantém o entendimento de que o que pode trazer recursos é a vontade política, pois as fontes para tal atendimento existem.

Mantém, também, o entendimento de que os recursos para o atendimento universal no meio rural, nos moldes dos últimos 12 anos, no Brasil, têm que vir do próprio setor elétrico.

Se o Programa “Luz para Todos” utilizou recursos de fundos setoriais (RGR e CDE) para garantir o atendimento, o que é necessário é vontade política para encontrar outras formas de obtenção de recursos, para tanto oferece uma proposta de fonte para tais recursos.

Apresenta a proposta da utilização do mecanismo do diferimento tributário, como forma de prover recursos para garantir o atendimento nos moldes do Programa “Luz para Todos”, de forma universal, ampla e gratuita, para os moradores do meio rural.

Se houve algum aprendizado maior durante os anos em que se executou o Programa “Luz para Todos”, foi o de que uma das hipóteses mais corretas acerca da dificuldade de atendimento dos pobres do meio rural era a ausência de “vontade política”. Os mecanismos utilizados para viabilizar resgatar essas 15 milhões de pessoas de lá da escuridão do século XIX demonstraram que quando há vontade política, as ferramentas e mecanismos são buscados e cumprem seu papel.

Ficou comprovado ser possível atender, de forma gratuita, ampla e universal todos os moradores do meio rural brasileiro, não fazê-lo ou parar de fazê-lo quando se pode é uma opção que sai do campo das ciências relacionadas a este trabalho, adentrando o campo psicanalítico das obscuras perversidades que se podem perpetrar contra o outro, pela negação da alteridade.

1 HISTÓRICO DA ELETRIFICAÇÃO RURAL

1.1 O Início da Eletrificação no Brasil – Os grandes Grupos Estrangeiros

Historicamente, a eletrificação no Brasil desenvolve-se como decorrência do processo de urbanização do país, aliada ao processo de industrialização, contudo, o capitalismo brasileiro, desde sua gênese, mostrou-se dependente do Estado e este, por seu turno, diversas vezes se fez substituir pelo capital estrangeiro, para criar, embalar e manter uma incipiente burguesia, herdeira direta, ou aliada, da economia cafeeira reinante no século XIX. (SILVA, 2011)

É desta industrialização e processo de urbanização que decorrem as demandas por tecnologias, gerando a necessidade da eletrificação no país. Entretanto, premido pela falta de investimento do capital interno, o país não reunia as condições adequadas para estruturar o seu processo de eletrificação.

A burguesia, aliada ao conservador negócio do café e ao explorador capital estrangeiro, também não estava aparelhada para assumir a eletrificação. Assim, o processo de eletrificação se desenvolve, não como consequência da demanda social por serviços urbanos e sim como demandas de ordem financeira, não como resultado do atendimento às necessidades sociais do país, mas como forma de inversão de capitais estrangeiros.

“Em expansão crescente, essas necessidades não são dimensionadas pelos governos que se sucedem, mas são perfiladas por empresários que nelas veem uma interessante oportunidade de lucros. Atentos à incapacidade do Estado de prover tal demanda, pressupõem sua terceirização ou privatização.” (...) “Ora, tais serviços eram vitais para a urbanização e a industrialização que aqui ocorriam. A concessão à iniciativa privada foi a saída que o Estado encontrou para resolver a questão. Dessa forma, o Estado garantiria a prestação de serviços, enquanto as empresas privadas lucrariam com a prestação dos serviços.” (SILVA, 2011, pp 40/44)

Nos primórdios da exploração do serviço de geração e distribuição de energia elétrica, no Estado de São Paulo, dois poderosos grupos estrangeiros se estabeleceram (SODRÉ, 1997). Na capital e seu entorno, a *São Paulo Railway Light and Power Empresa Cliente Ltd* - com capital inicial de seis milhões de dólares, anglo-canadense, fundada no dia 7 de abril de 1899, no Canadá.

Atuando tanto no fornecimento de energia elétrica, quando no setor de linhas férreas, linhas telegráficas e telefônicas, seu faturamento principal vinha do setor de transporte urbano de massa, explorando o serviço de bondes elétricos.

A empresa vendera títulos para financiar a substituição de transporte urbano por tração animal pelo moderno transporte elétrico. Na Inglaterra, esses títulos eram chamados de “*bonds*” e prometiam aqui o retorno de altos rendimentos.

O resultado não foi o esperado, gerando grandes prejuízos àqueles que investiram nos papéis. O que levou à ideia de que dizer que “alguém comprou um bonde” passou a significar a compra de algo que não dá lucro, de engodo. E, ao mesmo tempo, o transporte que em Lisboa se chama “*eléctrico*”, no Brasil passou a se chamar bonde (RIBEIRO, 2010).

Além desta, surgiu a Companhia Paulista de Força e Luz, atuando nas cidades de Botucatu, São Manoel, Agudos e Bauru. Atendendo Jaboticabal e São Simão, a Empresa de Eletricidade de Rio Preto. Para atender Barretos, Jardinópolis, Jaú, Igarapava e Bebedouro, a Companhia de Força e Luz de Ribeirão Preto.

O grupo Ataliba Vale-Fonseca Rodrigues-Ramos de Azevedo atendia Araraquara, Ribeirão Bonito, Rincão e Vale do Paraíba. (SILVA, 2011). Em Campinas se instalaram os americanos da Electric Bond and Share, assumindo a Companhia Paulista de Energia Elétrica - mais tarde CPFL, que sempre explorou o melhor mercado rural de energia elétrica do Brasil. Empresas com culturas próprias, fortes, e concepções de engenharia bem diversas, trazidas dos países de onde vieram os capitais (BRANCO, 1975).

Além desses grandes mercados, ainda existiam pequenas empresas espalhadas pelo interior, muitas de configuração familiar, que distribuíam energia na sua própria região na qual haviam implantado pequenas usinas hidrelétricas.

1.2 O Período do Pós-Guerra, A Estruturação da Indústria Brasileira e o Dinheiro “Fácil” da Guerra Fria

Durante a primeira metade do século XX, o Brasil experimenta um grande processo de modernização, em especial no período do pós-guerra. Grandes empresas estruturantes foram então criadas.

A CHESF, que fora criada em meados dos anos 1940, inaugura as suas três primeiras unidades de Paulo Afonso em 1955.

Com o avanço da “Guerra Fria” fazendo sombra na economia mundial, os países subdesenvolvidos da área de influência dos Estados Unidos passam a receber grandes investimentos das agências multilaterais, principalmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, além da United States Agency for International Development - USAID.

Na década de 1950 foram criados o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, então BNDE, a Petrobrás, a Cemig, a CEEE, no Rio Grande do Sul, e a Eletrobrás, entre outras grandes empresas. (TENDRIH, 1990)

Furnas Centrais Elétricas foi criada em 1957, pelo presidente Juscelino Kubitschek.

A antecipação das obras das linhas de transmissão em 345 kV, de Furnas a Poços de Caldas, e daí para Guarulhos e Mogi das Cruzes, livrou a cidade de São Paulo de viver o maior racionamento de energia elétrica, até então. (RIBEIRO, 2010)

Na sequência, as empresas de energia dos estados foram sendo transformadas em empresas estatais, com os respectivos tesouros estaduais instituídos como os principais acionistas.

As concessionárias foram deixando de ser empresas de capital estrangeiro para se tornarem instrumentos conduzidos pelos governantes estaduais e seus grupos de interesse. (BRANCO, 1975)

No ano de 1957, foi realizado o Seminário Internacional de Eletrificação Rural, sob o patrocínio da Organização dos Estados Americanos, sendo criado no Estado de São Paulo o Serviço Especial de Eletrificação Rural. (TENDRIH, 1990).

A partir da fusão e do agrupamento de diversas pequenas e médias empresas do interior paulista foi formada a CESP, então Centrais Elétricas de São Paulo. A CESP recebeu os sistemas de distribuição existentes nos entornos das usinas que incorporou, além de passar a deter os direitos sobre a concessão da distribuição no entorno de suas geradoras, bem como com as falhas de fornecimento pelo interior, onde não havia interesse da Light e da CPFL. Era uma empresa estatal e foi utilizada para completar a rede pelo interior. (RIBEIRO, 2008)

Havia, em São Paulo, grande número de cooperativas de eletrificação rural. Com o apoio do governo estadual, por meio do Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, se consolidaram como empresas fortes, de caráter cooperativo. O apoio abrangia orientação técnica para gestão e ampliação de seus sistemas de potência. (JUCÁ, 2007).

As diretorias destas cooperativas eram formadas por lideranças políticas conservadoras, fazendeiros ligados à base governista, via de regra, com raízes numa oligarquia de antigos proprietários rurais.

As relações partidárias das cooperativas com os governos municipais, estadual e federal permeavam as atividades desses grupos em sua atividade de distribuir energia elétrica. (PELEGRINI, 2003)

Em diversos países pobres ou subdesenvolvidos, vinculados à órbita dos EUA, diversos investimentos do Banco Mundial, principalmente, e de outras agências multilaterais foram efetuados em programas nacionais de eletrificação rural.

Estes investimentos tinham como objetivo proporcionar um desenvolvimento econômico local, pelo fomento à geração de riqueza. O fator social do acesso à energia elétrica, ou o direito a tal serviço público não passava pela cartilha dos investidores internacionais.

Tratavam-se de investimentos ligados à concepção de desenvolvimento imposta pelas potências do mundo ocidental, buscando garantir capacidade de geração de renda para permitir o retorno econômico.

A eletrificação rural, assim, era apenas uma operação de desenvolvimento com a imposição dos mesmos objetivos, envolvendo o setor agrícola e o setor de infraestrutura de energia.

Em meio a estas concepções desenvolvimentistas, surgiu uma grande quantidade de estudos e pesquisas de consultores americanos e europeus, em função das avaliações desses programas.

O grande tema destes "*papers*" envolvia a questão de se entender se a eletrificação rural era capaz de produzir riquezas, ou se era a riqueza que traria o avanço da eletrificação rural.

Outra questão, decorrente da dificuldade de obter retorno econômico de monta nos investimentos de eletrificação rural, era se não valeria mais um país priorizar investimentos em áreas essenciais, como saúde, educação, ou em transporte e deixar a eletricidade para uma fase seguinte em seu desenvolvimento. Chegou-se a produzir uma avaliação, na América Central, sobre como a eletrificação rural se relacionava com as insurgências. Seria um inibidor de insurgências? (RIBEIRO, 1993)

Com o aumento da influência das agências internacionais de fomento ao desenvolvimento no Brasil, a partir de 1964, foi estabelecida a estrutura cooperativista como forma de disseminar a eletrificação rural.

Privilégios e subsídios levaram vários estados a implementar programas de eletrificação, neste mesmo sentido atuaram as cooperativas de eletrificação rural, com destaque para os Estados de Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O modelo não se sustentou e, com o passar do tempo, endividadas e sem novas fontes internacionais de financiamento, grande parte das cooperativas acabou sendo absorvida pelas concessionárias. (TENDRIH, 1990)

1.3 O Período Pós Golpe

Com diferença de apenas duas semanas entre si, os decretos 62.655 e 62.724, ambos do mês de maio, um do dia 3 e outro do dia 17, do ano de 1968, foram publicados para regulamentar a execução de serviços de eletrificação rural, em especial pelas cooperativas de eletrificação rural, bem como para estabelecer normas para tarifação da distribuição de energia elétrica, respectivamente (CAMARGO, 2010).

O decreto 62.655 estabeleceu os conceitos e definições do que seria eletrificação rural, que foram assumidos pelo decreto seguinte. Tais decretos impediam as cooperativas de eletrificação rural de atender núcleos urbanos e suburbanos, garantindo, assim, uma reserva de mercado para as concessionárias. (PELEGRINI, 2003)

De se realçar, que a opção de deixar para as cooperativas rurais a tarefa e a responsabilidade pela eletrificação rural denota uma opção política, até ideológica, ou seja, deixa claro que a eletrificação rural não se encaixa no programa de eletrificação do país, como um todo, mas sim é um problema para ser resolvido por quem dela necessita.

Se o morador das áreas urbanas não tem que preocupar-se com a questão da eletrificação de sua residência, comércio ou indústria, os que vivem nas áreas rurais, por sua vez, são responsáveis por resolverem e alcançarem a forma de saírem da escuridão.

Conforme se verá no decorrer deste trabalho, esta segregação, que nasce junto com a eletrificação no Brasil, permanecerá (até hoje) na lógica do Setor Elétrico Brasileiro.

A partir do golpe militar de 1964 houve grande aporte de capital externo para programas de infraestrutura. Com o aproveitamento desse capital financiado por agências de fomento internacionais, foram propostos grandes programas de eletrificação. (TENDRIH, 1990)

No ano de 1970 foi lançado o I Programa de Eletrificação Rural – PNER, e, no mesmo ano, para gerir o PNER, foi criado o Grupo Executivo de Eletrificação Rural – GEER. Até o ano de 1977, foram atendidos 32.500 consumidores. Em seguida foi lançado o II PNER, com atendimento de 73.000 consumidores. (RIBEIRO, 1993)

Entre os anos de 1971 a 1980, a ELETROBRAS atendeu a 120.000 famílias, em 16 estados, por meio de um programa sob a responsabilidade do Departamento de Eletrificação Rural – DEER, apoiado pelo Banco Mundial, que financiou obras e pesquisa, além de manter no país consultoria especializada.

Em decorrência deste apoio à pesquisa, começam a aparecer os primeiros estudos de eletrificação rural simplificada, publicados em dez volumes intitulados “Relatórios de Eletrificação Rural – RER Eletrobrás”. (RIBEIRO, 1993)

Por um lado, havia o DEER movimentando recursos do Ministério de Minas e Energia, por outro, estava o GEER, gerido pelo Ministério da Agricultura, aplicando recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, por meio do II PNER. Um voltado para as concessionárias, outro para as cooperativas. (CORREA, 1992)

Em virtude do caos institucional em que se tornou a eletrificação rural, o que parecia ser um movimento de crescimento, de repente, estacionou. Desapareceram os programas nacionais ou estaduais, a Eletrobrás deixou de se interessar pelo problema. (RIBEIRO, 1993)

O dinheiro externo, abundante nos anos 1970, desaparece na década seguinte. Nos anos 1980, em média, o atendimento das demandas por energia elétrica rural foi menor que 2% (dois por cento), e assim o Brasil chegou a 1990 com taxa de atendimento de apenas 27%. (RIBEIRO; SANTOS, 1994). De acordo com dados do governo federal, no início dos anos 1990, três quartos dos cinco milhões de propriedades rurais brasileiros estavam no escuro. (DENACOOOP, 1991)

Com as grandes empresas, então assumidas pelos Estados da Federação, concentrando atividades de geração, transmissão e distribuição, o atendimento ao consumidor rural foi praticamente abandonado, em quase a totalidade das distribuidoras do país.

1.4 O BNDE + S

Com a criação de um novo tributo – FINSOCIAL, pelo governo militar, do qual parte da arrecadação serviria para financiar projetos de interesse social, e tendo

sido definido que Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico seria o responsável pela gestão desses recursos, com poder para subvencionar projetos com caráter de desenvolvimento social, o BNDE recebeu um S – de social, em sua sigla e em sua “missão”, a partir do ano de 1982. Surge o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. (TENDRIH, 1990)

Com uma experiência financiada pelo BNDES, durante o governo Sarney (1986-1990), no município gaúcho de Palmares do Sul, com sistema simplificado e obras de baixo custo, utilizando o sistema MRT, transformador monobucha de pequeno porte, postes de madeira e construção por meio de mutirão e, em face do sucesso do projeto, tal sistema simplificado e de baixo custo, passou a entrar na discussão dos pesquisadores e gestores da eletrificação rural. (RIBEIRO, 1993)

Apesar de o Projeto Palmares do Sul ter sido considerado um sucesso, na visão do BNDES (SANTOS, 1996), como havia sido conduzido por um engenheiro agrônomo, a concessionária local não o levou a sério (BORSTEIN, 2005)

O BNDES procurou a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, buscando apoio técnico ao projeto, bem como para que fizesse um julgamento de valor acerca do fato de o pobre rural nunca ser incluído efetivamente no público dos programas de eletrificação rural (BORSTEIN, 2005).

Resultado dessa relação foi a contratação da Escola Politécnica como consultora do BNDES na tarefa de criar um programa inovador de eletrificação de propriedades rurais de baixa renda, a ser implementado com o apoio do Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – Badesul – por meio do repasse de recursos do Finsocial e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT – diretamente aos interessados. O Badesul atuou como agência de desenvolvimento, responsável pela coordenação do programa, ao invés da concessionária.

Havia que se respeitar uma filosofia de projeto consistente na utilização de circuitos simplificados, pelo sistema MRT. A Escola Politécnica fazia a avaliação de cada projeto, atestando a conformidade com os princípios filosóficos da política do BNDES. (RIBEIRO; SANTOS, 1994)

SANTOS (1996), com sua visão de funcionário da Diretoria de Desenvolvimento Rural do BNDES, declara que

“com o apoio dado pela Escola Politécnica quanto à viabilidade dos circuitos simplificados, o BNDES encontrou o suporte técnico que necessitava para aprofundar a questão.” (SANTOS, 1996 p. 26).

Dos trabalhos e discussões decorrentes dessa parceria, mudanças conceituais começaram a surgir. A eletrificação rural foi caracterizada como um processo social. Na visão que se tinha, nessa época de 1990:

“Quando se percebe a ideia da energia elétrica como um bem público, a eletrificação fica caracterizada como um processo social. É um serviço público, objeto de um poder concedente, objeto de uma decisão do estado em concedê-la. O estado outorga esse poder à concessionária. E é justamente o substrato político da empresa concessionária que faz ou não florescer o processo de eletrificação.” (RIBEIRO, 1993 p.47)

Como processo social, constatou-se que *“fica nítido o chamamento da eletrificação como meio de aliviar pressões sociais no campo”* como afirma RIBEIRO (1993). Ou ainda que

“a eletrificação rural é um potente vetor de descompressão do campo social e aplainamento das desigualdades entre as condições de vida da cidade e do campo” (RIBEIRO, 1993 p. 50).

A resistência da engenharia à utilização de sistemas simplificados, de baixo custo e tecnologia considerada “ultrapassada”, seu “amor” ao “estado da arte”, não permitiram um avanço maior nesta forma de atendimento. O baixo poder aquisitivo da população rural, novamente exsurge na discussão.

“A lição mais importante é que a grande barreira a ser vencida é o custo da instalação. Um povo empobrecido não tem como pagá-lo. Porém, um governo que realmente esteja empenhado em inserir em sua política de desenvolvimento econômico os segmentos mais carentes da nação deve e pode fazê-lo” (RIBEIRO, 1993 p.61)

A questão mais importante era e ainda é o custo, todavia, ficava claro que o fato de vencer essa barreira não significava que as obras estivessem garantidas. Outras barreiras existiam, e já se viu que a falta de interesse dos engenheiros eletricitistas era e é um entrave permanente. (CAMARGO, 2010)

Naquele momento, nos anos 1990, o BNDES constatou, há vinte anos, rejeição a ofertas de financiamento para programas de eletrificação rural. Tendo oferecido linhas de crédito específicas para eletrificação rural a concessionárias públicas e cooperativas de eletrificação rural de São Paulo não obteve nenhuma adesão.

(RIBEIRO; SANTOS, 1994)

A fundamentação ideológica do oferecimento de recursos por parte do BNDES não se dava no campo da garantia de direitos de cidadania, ou apelo social. Viviam-se um momento de franco crescimento da ideologia econômica denominada de “neoliberalismo”, com restrições ao crédito público aos mercados, que deveria resolver-se de “*per se*”.

A linha ideológica vinha do bojo do neoliberalismo, no sentido de que a eletrificação rural levaria à modernização da produção na atividade econômica no campo, sem energia elétrica, a agricultura não teria meios de buscar uma real e competitiva inserção no mercado global. Estes os argumentos de convencimento para o governo da época – Collor, porém, nem mesmo tais argumentos, e mesmo os subsídios incluídos nas linhas de financiamento convenceram as empresas distribuidoras a assumir a questão da eletrificação rural. (RIBEIRO; SANTOS, 1994)

Não é apenas no Brasil que a questão da eletrificação rural encontra resistência por parte da engenharia de distribuição. Gerald Foley, um dos mais conceituados autores e consultor do Banco Mundial, nos anos 1990, afirmava:

“A eletrificação rural também pode trazer problemas de motivação nas equipes das concessionárias, particularmente entre os engenheiros e técnicos de distribuição. Do ponto de vista dos engenheiros eletricitistas, particularmente entre os mais jovens e entusiasmados, a eletrificação rural oferece muito pouco de interesse profissional. O projeto de sistemas de distribuição rurais de baixa tensão não é um trabalho de prestígio ou desafio técnico, como o são os trabalhos em subestações ou em redes de alta tensão. Também significa estar trabalhando no campo, ao invés de nas cidades. Para muitos jovens engenheiros, ser colocado para trabalhar na eletrificação rural, se não é exatamente desmotivador, significa estar sendo removido da cadeia de promoções.” (FOLEY, 1992 p.72)

RIBEIRO (1993) relata que ouvia nas concessionárias os seguintes comentários para justificar a decisão de não empreender programas de eletrificação rural por parte das concessionárias:

“...eles não têm o que fazer com a energia, não agregam valor...”; “...só querem luz para iluminar a casa...”; “...é só para luz, televisão e banho quente...”; “...não pagam o medidor...”.(RIBEIRO, 1993 pp. 82/83)

Sempre com clientes mais urgentes e mais importantes, a concessionária não atendia o público rural, mas também não podia expressar formalmente que se recusava a atender a um solicitante de sua área de concessão. Seu discurso padrão era de que “a empresa

sempre fazia todos os atendimentos solicitados, na forma da lei”. Em suma, “*forma da lei*” era uma maneira polida de dizer que o interessado tinha que pagar pela obra o valor total dela menos R\$ 386,88. Queria dizer: “pagando a empresa constrói a linha”. Injusto, porque o consumidor urbano não precisa pagar a extensão da rede até sua casa , conforme se verá mais adiante. (MARQUES, 2005)

2 ELETRIFICAÇÃO RURAL, UMA HISTÓRIA DE EXCLUSÃO AMPARADA PELA LEI

A história da eletrificação rural no Brasil é parte da nossa história de exclusão social. Efetuada de forma eventual, como resultado de políticas vinculadas a financiamentos internacionais ou a iniciativas de governantes eventuais, nunca foi tratada como política de Estado, sendo a população rural mantida por décadas na escuridão do século XIX.

Diversas eram as justificativas para a postergação do atendimento dos brasileiros residentes nas áreas não urbanas do país.

O fato é que todos os entraves supostamente existentes – custo das ligações, capacidade de pagamento dos moradores das áreas rurais etc., demonstravam a inexistência de um elemento presente em diversos discursos e textos políticos. Inexistia uma efetiva vontade política para se implementar as medidas necessárias, pois a questão da eletrificação rural é, como sempre foi, uma questão política.

É a partir da década de 1920 que o meio rural brasileiro começa a ver chegar a luz elétrica em comunidades étnicas no interior dos estados do sul do país. (TENDRIH, 1990)

No dia 23 de maio de 1923, quando, na cidade de Batatais, interior do Estado de São Paulo, o agricultor João Nogueira solicita à Indústria Ignarra Sobrinho e Cia (TENDRIH, 1990) uma ligação de energia elétrica em sua propriedade rural, para movimentar uma máquina, teve início a eletrificação rural no Brasil.

Quando, logo após a crise de 1929, a companhia aplicou um aumento tarifário às ligações rurais, superior àquele cobrado às ligações urbanas, levando um grupo de consumidores rurais a buscar o Poder Judiciário, propondo ação buscando o tratamento isonômico e a sentença decidiu pelo direito de se cobrar tarifas diferenciadas para o consumidor rural - mais elevadas, teve início o tratamento diferenciado entre o consumidor urbano e o rural, com o beneplácito do Poder Judiciário.

2.1 A Segregação Por Força de Lei

A forma pela qual o tratamento diferenciado entre consumidor rural e urbano se deu, foi pela limitação de investimento em novas ligações, fórmula que se perpetuará por décadas.

O Decreto 41.019, publicado no ano de 1957, ao limitar o investimento das concessionárias em novas ligações, estabelecia em “três vezes a receita anual estimada do novo consumo, a juízo da Fiscalização”.

“Art. 139. As extensões do sistema de distribuição secundária, quando pedidas para consumo de qualquer classe, nos termos do art. 144, não compreendidas no artigo 138, serão estabelecidas à custa dos concessionários até o limite de três vezes a receita anual estimada do novo consumo, a juízo da Fiscalização.”

Este artigo, no ano de 1979, por meio do Decreto 83.269, passou a ter a seguinte redação:

“Art. 139 - O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE deve elaborar as normas referidas no artigo anterior considerando o sistema elétrico do País como um todo e de forma a garantir que, dentro dos limites a serem calculados, os investimentos de responsabilidade dos concessionários, realizados nos termos do mesmo artigo, não acarretem acréscimo ao custo total de serviço do setor elétrico superior ao acréscimo à receita, acréscimos esses previstos e decorrentes dos mesmos investimentos.”

Por fim, no ano de 1989, o Decreto 98.335 torna a redação do mesmo artigo, como segue:

“Art. 139. Para os efeitos do artigo anterior, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE levará em conta os investimentos na expansão de capacidade do sistema elétrico, considerando o País como um todo, de modo que não acarretem acréscimo ao custo total do serviço do setor elétrico, superior ao acréscimo à receita, decorrentes dos demais investimentos.”

Na redação original do artigo em tela, o limite de investimento estava relacionado com outro artigo, da mesma Lei, que tratava dos aspectos financeiros e contábeis, qual seja, o artigo 62, que estipulava:

“Art 62. O investimento reconhecido servirá de base ao cálculo da indenização, no caso de reversão ou encampação, e à determinação das tarifas pelas quais os concessionários cobrarão os serviços que prestarem, quando se tratar de energia destinada à venda.”

Significa que o investimento que ultrapassasse o limite definido não seria reconhecido como tal e, portanto, não seria apropriado pelo concessionário, seja no cálculo tarifário, seja no final do período de concessão. Este artigo terá sua redação alterada no ano de 1964, por meio do Decreto 54.938:

“Art. 62. O montante do investimento reconhecido pela Fiscalização, observado o disposto no artigo 59, será a base do regime econômico-financeiro do serviço concedido, para todos os efeitos deste Regulamento.”

Nas alterações de redação sofridas pelo artigo 139, o que salta aos olhos é a estipulação do limite de investimento em novas ligações levando em conta “o sistema elétrico do País como um todo” de modo que os investimentos “não acarretem acréscimo ao custo total de serviço do setor elétrico superior ao acréscimo à receita...”

A redação do artigo 139, alterada pelo Decreto 98.335, de 1989, inicia sua locução referindo-se ao artigo anterior, 138, também alterado pelo mesmo Decreto, que assim determina:

“Art. 138. Os encargos de responsabilidade do concessionário e do consumidor, decorrentes do atendimento de novas ligações, acréscimos ou decréscimos de carga, dependentes ou não de obras no sistema elétrico, serão definidos em ato do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE”

Decorrente desta determinação legal foi a emissão da Portaria nº 5, do DNAEE, no ano seguinte, de 1990.

No ano de 1990, por meio da Portaria nº 5, o DNAEE limitou o investimento das concessionárias de distribuição de energia elétrica, tomando por base a Tarifa Fiscal.

2.2 A Tarifa Fiscal

Criada pela Lei 4.156, de 28 de novembro de 1962, a Tarifa Fiscal foi estabelecida como parâmetro para o cálculo do extinto Imposto Único de Energia Elétrica¹.

Por meio da Portaria nº 5, ficou definido que o limite de investimento em novas ligações no meio urbano estaria limitada a 4 (quatro) unidades da Tarifa Fiscal, e para as ligações rurais o limite seria de 6 (seis) unidades da referida Tarifa.

¹ Encaminhada ao Congresso Nacional em maio de 1953, a proposta de instituição do Imposto Único Sobre Energia Elétrica fora previsto na Constituição de 1946. Era uma das fontes do Fundo Federal de energia, também proposto naquele ano de 1953 ao Congresso Nacional, tendo sido aprovados posteriormente à morte de Getúlio Vargas. A regulamentação da distribuição das frações do Imposto Único Sobre Energia Elétrica aos estados, Distrito Federal e municípios e a forma de aplicá-lo, após intensas disputas no Congresso Nacional, somente foi aprovado no Governo de Juscelino Kubitschek. (SILVA, 2011)

A partir do ano de 1996, a unidade da Tarifa Fiscal ficou com seu valor “congelado” em R\$ 61,48 (sessenta e um reais e quarenta e oito centavos), ficando, portanto, o limite obrigatório de investimento em novas ligações rurais para as concessionárias de distribuição de energia elétrica no valor de R\$ 368,88 (trezentos e sessenta e oito reais e oitenta e oito centavos), perdurando esse limite até a publicação da Resolução 223, de 29 de abril de 2003, da ANEEL, que, entre outras alterações no setor elétrico, extinguiu a Tarifa Fiscal. (CAMARGO; RIBEIRO, 2013)

Deste modo, pela via da limitação do investimento da concessionária se manteve, por força de lei, o tratamento diferenciado entre consumidor rural e urbano, em detrimento do primeiro.

Este tratamento diferenciado, baseado na incapacidade econômica do consumidor rural em complementar o investimento da concessionária perdurou na história da eletrificação rural no Brasil, se sofisticando com o passar dos anos, sem que, contudo, fossem apresentadas, por parte dos diversos governos, soluções ou propostas de solução para o setor elétrico, que considerassem o atendimento universal aos residentes no meio rural, com isonomia de tratamento para com os que vivem nos centros urbanos.

A história da eletrificação no Brasil é uma história de defesa dos interesses dos grupos econômicos que exploram as fontes de geração de energia elétrica e os serviços públicos de distribuição de energia elétrica, por meio de concessão, permissão ou autorização, o titular do direito sobre essas fontes ou serviços, ou seja, cada um dos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil somente pode ter acesso ao serviço se não afetar as margens de lucro do setor.

2.3 A Lógica Injusta e Cruel do Setor Elétrico Brasileiro

Na história do Setor Elétrico Brasileiro, de maneira geral, o interesse dos “investidores” nas empresas de energia, seja na geração, seja na distribuição de energia elétrica, sempre sobrepujou os interesses públicos ou de seus reais titulares, a totalidade da população.

As discussões acerca do Código de Águas, na década de 1950, ou a não aceitação do princípio do “*custo histórico*”, então fixado em 10% ao ano, ou a forte resistência à criação da ELETROBRAS verificada na *Semana de Debates sobre Energia Elétrica*, no mês de abril de 1956, deixam claro que é a busca do melhor lucro

em detrimento do atendimento universal e a tarifas módicas o que norteou o Setor Elétrico Brasileiro.

Atendimento universal é um horizonte que se equilibra na mesma corda do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

A grande crueldade, contudo, reside no entendimento de que, para atender os residentes na área rural é necessário que tal atendimento não represente impacto tarifário “elevado” àqueles que já se encontram atendidos pelo serviço público de distribuição de energia elétrica, ou seja, a escuridão dos mais pobres e com menor poder de influência política é a moeda que garante a modicidade tarifária dos que já se encontram usufruindo do direito à energia elétrica.

3. COOPERATIVAS DE ELETRIFICAÇÃO RURAL

A eletrificação rural sempre foi tratada como uma categoria a parte do setor elétrico brasileiro. É um tema incômodo. De maneira geral, existe a eletrificação e a eletrificação, sendo a primeira de “interesse” geral e nacional e a segunda, quando considerada, um problema a resolver, desde que não interfira no “interesse geral”.

Assim, a eletrificação rural já esteve a cargo de ações governamentais locais, a cargo do Ministério de Agricultura, tratada não como um direito de cidadania, mas como um insumo para a agricultura.

A decisão, em determinados momentos da história da eletrificação no Brasil, de deixar o atendimento das áreas rurais a cargo das cooperativas - além de em, em certos casos, atender a exigências de agências de fomento ao desenvolvimento transnacionais para liberação de verbas a juros altamente compensadores para os tomadores, como já dito anteriormente, denota uma postura segregacionista em relação ao atendimento pelo serviço público de distribuição de energia elétrica para o consumidor do meio rural, sobretudo os mais pobres.

Ou seja, “- Organizem-se!” “Produzam ou comprem sua energia elétrica, mas não nos incomodem, deixem as cidades em paz!” “Principalmente, não causem aumentos de tarifas em nossas contas de consumo!”

Embora as cooperativas de eletrificação no Brasil tenham surgido para, em tese, cumprir a tarefa de fazer com que a energia elétrica chegasse ao meio rural, de forma coletiva e organizada (PELEGRINI, 2001), na prática, acabaram por se transformar num instrumento de negociação política entre o poder local agrário e rural e o poder estatal, ou seja, fazendo parte de uma relação política na qual o trabalho de fazer eletrificação rural não era o interesse primordial. (PELEGRINI, 2003)

Em um momento em que as grandes concessionárias concentravam seus esforços no mercado consumidor urbano, mais rentável e com rentabilidade de curto prazo, aumentou o poderio político das cooperativas. (CORREIA, 1992)

Nascido e fortalecido no Rio Grande do Sul, em meados da década de 1940, este tipo de cooperativismo teve grande crescimento, por demandas de grupos étnicos formados por imigrantes europeus, recebendo forte apoio do Ministério da Agricultura.

Após o golpe militar de 1964, com o grande afluxo de dinheiro vindo do exterior, a estrutura cooperativista foi de grande auxílio aos governos militares em sua

tarefa de arrecadar tais recursos, sob o lema do crescimento da economia e da modernização do campo, sob o lema do “Brasil Grande”.

Com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, foram financiados pelo Ministério da Agricultura dois grandes programas de eletrificação rural, por meio das cooperativas, o PNER I e PNER II, nos anos 1970.

No decorrer desse processo, surgiram conflitos envolvendo de um lado o Ministério da Agricultura, com recursos do BID para as cooperativas de eletrificação rural e, de outro, o Ministério de Minas e Energia, – com recursos da Eletrobrás.

Consolidado o setor elétrico brasileiro altera-se esse quadro, surgem novos conflitos de interesse e é a partir desse momento que se pode entender melhor o papel das cooperativas na estrutura de poder de então. (RIBEIRO, 1993)

3.1 Poder Político Local

Ao estudarmos a estrutura de poder nas cooperativas verificamos que esta, historicamente, reproduz a estrutura do poder local, paroquial.

Sempre foi muito comum que o presidente da cooperativa acabasse por se tornar prefeito, vice ou, inversamente, que ex-prefeitos ou vice-prefeitos viessem a assumir a presidência das cooperativas.

As cooperativas eram instâncias de poder local, com interlocução privilegiada nas esferas de poder superiores. Diz PELEGRINI (2003): *“Era comum o tema das cooperativas de eletrificação rural ser tratado como uma coisa de colegas no gabinete do Ministro de Minas e Energia Engenheiro Aureliano Chaves”*(pag. 10)

Ainda no início deste século XXI, vimos situações desse tipo se repetindo. A poucos quilômetros da Capital, no Estado de São Paulo, o então prefeito do município de Itariri era o presidente da Cooperativa de Eletrificação da Região de Itariri, fato que se repetiu até final da década passada, quando o senhor Dinamérico Gonçalves Peroni era prefeito do município e Presidente da CEDRI, Empresa Cooperativa de Energização e Desenvolvimento Rural do Vale do Itariri.

3.2 A Regulamentação

É no ano de 1957, por meio do Decreto 41.019, que as cooperativas de eletrificação rural passam a compor o sistema elétrico nacional. Sua regulamentação,

contudo, só viria no ano de 1962, com o Decreto 1.033, quando se dá seu reconhecimento de forma efetiva, colocando-as no campo da regulação.

É resultado dessa regulação a possibilidade de opção entre se tornarem permissionárias, concessionárias ou *“na qualidade de consumidores, (...) ceder a seus cooperados energia recebida em grosso de concessionários do serviço público federal de energia elétrica”*.

Embora o mercado rural nunca tenha sido atraente para as concessionárias, que preferiam o retorno mais imediato e lucrativo das áreas urbanas. Havia, contudo, a possibilidade de um dia vir a ser, decorre dessa possibilidade do surgimento de um mercado interessante no futuro a regulamentação do mercado, por meio do Decreto 62.655/1968. Revogando o Decreto anterior – 1.033/1962, a nova regulamentação tinha por objetivo estabelecer uma reserva de mercado para as grandes concessionárias, limitando a atuação das cooperativas de eletrificação rural ao mercado de eletrificação rural, definida conforme o artigo 1º do Decreto:

“Art 1º É considerada eletrificação rural a execução de serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica destinada a consumidores localizados em áreas fora dos perímetros urbanos e suburbanos das sedes municipais e aglomerados populacionais com mais de 2.500 habitantes, e que se dediquem a atividades ligadas diretamente à exploração agropecuária, ou a consumidores localizados naquelas áreas, dedicando-se a quaisquer tipos de atividades porém com carga ligada de até 45kVA”

Percebe-se um espantoso nível de detalhamento na definição de "eletrificação rural".

É uma verdadeira reserva de mercado. A única margem para interpretação, por assim dizer, era se, no momento em que o aglomerado excedesse os 2.500 habitantes, ou passasse a fazer parte dos perímetros urbanos ou suburbanos, o atendimento passaria automaticamente ou poderia ser imediatamente reivindicado pelas concessionárias, por não mais se encaixar no conceito tão bem detalhado no Decreto.

O artigo 2º impunha a necessidade de autorização do Ministro das Minas e Energia para a execução de obras de transmissão e distribuição, destinada ao uso privativo de consumidores rurais, individualmente ou associados, porém, deixando claro que tal autorização não conferiria delegação de poder Público. (JUCÁ, 2007)

PELEGRINI (2003) indica a existência de uma importante contradição gerada pelo setor. Por um lado, as concessionárias não tinham interesse em ampliar o mercado das cooperativas, por outro, não opunham resistência à política de incentivo à proliferação das cooperativas, sobretudo em alguns estados, São Paulo entre eles, nos

chamados “anos de ouro” do cooperativismo, por se tratarem de políticas encabeçadas por seus próprios controladores.

Nos anos 1980, tem início uma grande decadência do cooperativismo de eletrificação rural, em função da falta de incentivos financeiros, fosse de fontes governamentais ou de financiamentos privilegiados. (SANTOS,1996)

O Estado de São Paulo, que tanto investira na proliferação de cooperativas de eletrificação rural nos anos 1960/1970, Verá nesta década de declínio dos anos 1980 sua redução de 33 para 17 cooperativas em atividade.

“O DAEE desmobilizou sua equipe de eletrificação rural, restando um único funcionário, que hoje integra a Fecoeresp e a representa junto ao poder público. Ainda assim, a cada troca de governo, as cooperativas de São Paulo vão em romaria ao gabinete do governador manifestar o seu apoio e pedir a permanência do funcionário.”(PELEGRINI, 2003 P.28)

Em Minas Gerais, estimulado pelo interesse em obter empréstimos de baixo custo, para expandir o atendimento no estado, houve a criação de um grande número de cooperativas de eletrificação rural que, tão logo o dinheiro chegou às contas do estado, passaram a ser sistematicamente absorvidas pela CEMIG. (RIBEIRO,1993)

De todo modo, se as concessionárias não tinham interesse em atender os pobres das áreas rurais, tampouco o fizeram as cooperativas. Mesmo quando havia oportunidade de financiamentos ou programas especiais, nem sempre havia interesse em suprir a necessidade de atendimento deste consumidor.

PELEGRINI (2003) narra a omissão da quase totalidade das cooperativas, com exceção de uma, quando da execução do Programa “Luz da Terra”, no estado de São Paulo. Programa feito com verbas do BNDES, via Caixa Econômica do Estado de São Paulo, sistema que passou a ser conhecido como modelo BNDES-USP, por envolver o banco de fomento e a Escola Politécnica da USP.

“trabalhar para ligar novas cargas, deixando no escuro do final do século XX milhares de famílias cujo atendimento não lhes daria despesas (...) por não acharem que teriam grandes vantagens econômicas em atender o pobre rural...” (PELEGRINI, 2003 P. 32)

A ausência de uma fiscalização mais efetiva, aliada ao crescimento do campo propiciou às cooperativas de eletrificação rural um fortalecimento econômico, para uma parcela dessas cooperativas, pelo atendimento de um mercado mais rentável que passava a surgir. (JUCÁ, 2007), enquanto outras permaneceram com seu limitado

universo de cooperados.

À margem da regulação, as cooperativas de eletrificação rural não se interessavam em atender aos pobres do meio rural, mantendo suas estruturas paroquiais de poder, apoiando-se nas suas relações políticas se partidárias. (PELEGRINI, 2003)

Em decorrência da reforma do estado, a partir dos anos 1990, sob o encantamento das fórmulas neoliberais foi contratada a empresa de consultoria britânica Cooper & Librand que, após estudos e pesquisas reconheceu a necessidade da permanência das cooperativas para o atendimento do mercado rural, porém sugerindo sua transformação de cooperativa para prestadoras de serviços públicos, como permissionárias ou autorizadas. (FERNANDES JR, 1999).

Dentre as propostas apresentadas pela consultoria, nenhuma menção à garantia de universalização de atendimento no meio rural. De se frisar, também, que, mesmo quando se deu o processo de privatização do serviço público de distribuição de energia elétrica, esta obrigatoriedade de universalização do acesso, ainda quando prevista em contrato, de maneira geral, não estabelecia metas ou prazos para que tal ocorresse. (FUGIMOTO, 2005).

Em 22 de dezembro de 2005, a ANEEL emitiu a Resolução Normativa nº 205, em que visava:

“Art. 1º Estabelecer, na forma desta Resolução, os procedimentos e as condições gerais para o enquadramento de cooperativas de eletrificação rural como permissionária do serviço público de distribuição de energia elétrica, bem como a outorga de autorização para operação de instalações de distribuição de energia elétrica, de uso privativo de seus associados, localizados em área rural, e aprovar o modelo do Contrato de Permissão”.

Teria que ser feita a opção por um dos dois regimes. A partir daí seriam regulados pela ANEEL, podendo atender público indistinto na área de permissão. A partir de então não haveria mais cooperativas de eletrificação rural.

Passaram a existir, então, somente agentes prestadores de serviço público, com suas atividades reguladas pela ANEEL sem qualquer espécie de vínculo com o cooperativismo rural. (JUCÁ, 2007)

Ocorreu forte resistência de parte dos dirigentes das cooperativas. Apoiados em sua força política, mantiveram por algum tempo sua condição privilegiada de vender energia elétrica, sem se sujeitar à fiscalização dos órgãos reguladores, ou às normas de relação de consumo, atendendo somente os seus cooperados, de quem cobravam “jóias” para que pudessem se tornar cooperados.

4 O DILEMA DA ELETRIFICAÇÃO RURAL

4.1 O Dilema da Eletrificação Rural e a Vontade Política

Durante décadas, os governos, as companhias distribuidoras de energia e os profissionais afetos a essa área percebem e anunciam a existência de um dilema de difícil solução.

O dilema existente na eletrificação rural tem como consequência a exclusão, por parte das empresas que exploram economicamente o serviço público de distribuição de energia elétrica, das populações pobres do meio rural, em função do custo das obras de extensão de rede e de seu suposto baixo consumo, agravado pela falta de uma política de Estado que efetive às populações rurais os mesmos direitos garantidos aos moradores de áreas urbanas.

Diante desse quadro, pesquisadores da Eletrificação Rural têm identificado, em vários momentos, um dilema quase “hamletiano” de “fazer ou não fazer”.

FOLEY (1992) apontou a relação inversa entre o custo da extensão das redes para atendimento rural em função da dispersão geográfica, diversa do meio urbano, com maior concentração de domicílios, o que vai implicar em maior custo e mobilização de recursos humanos e materiais para a manutenção dessas redes com receita limitada devido ao seu baixo consumo. Indicou, ainda, o pouco poder político e de influência dos moradores dessas áreas para fazer valer suas reivindicações e direitos.

LESSA (1988) identificou a resistência da engenharia de distribuição em lançar mão de tecnologias de menor custo e padrão tecnológico, visando ampliar o atendimento, caracterizando-se como um dilema entre manter um serviço público de excelência, levando em conta sempre o “estado da arte”, em todas as áreas ou aceitar a utilização de tecnologias consideradas ultrapassadas, mesmo que ainda eficientes e seguras, porém capazes de fornecer um serviço público extensivo, que chegue a todos os cidadãos, mesmo àqueles que vivem no mais recôndito dos sertões do país.

RIBEIRO (1993) afirma que o dilema entre fazer ou não fazer a eletrificação está vinculado a um processo de negação da existência de um problema da eletrificação rural por parte do Estado, da Concessionária e da Engenharia de Distribuição. O mesmo autor afirma que:

“A lição mais importante é que a grande barreira a ser vencida é o custo da instalação. Um povo empobrecido não tem como pagá-lo. Porém, um governo que realmente esteja empenhado em inserir em sua política de desenvolvimento econômico os segmentos mais carentes da nação deve e pode fazê-lo” (...) *“a eletrificação rural é uma questão política...” (...)* *“a eletrificação rural é uma questão de soluções políticas”*. (RIBEIRO, 1993, pag. 61)

Sob este aspecto, havia, e ainda há, a necessidade da chamada “vontade política” para levar adiante um programa de universalização do atendimento na eletrificação rural.

5 O PERFIL DOS EXCLUÍDOS

A pobreza no meio rural sempre serviu de argumento para que o serviço público de distribuição de energia elétrica postergasse sua chegada ou sequer chegasse para esta parcela de cidadãos brasileiros.

5.1 Anistia a Dívidas de Programas Anteriores

Tramita na Câmara Federal o Projeto de Lei nº 661/2007, que dispõe sobre a anistia de dívidas de consumidores de energia elétrica contraídas no âmbito do Programa “Luz no Campo”, instituído pelo Decreto 2, de dezembro de 1999.

O referido Programa “Luz no Campo” exigia contrapartida financeira de parte dos moradores solicitantes, por meio de financiamento, como diz o autor do projeto em sua justificativa:

“O Programa “Luz para Todos” do Governo Federal objetiva levar energia elétrica, gratuitamente, à população do meio rural, de modo que as comunidades a utilizem como vetor de desenvolvimento social e econômico. Entretanto, o programa de universalização que vigorava anteriormente, o “Luz no Campo”, exigia dos consumidores atendidos uma contrapartida, na forma de financiamentos a serem saldados por meio de parcelas cobradas nas faturas de energia elétrica. Como resultado dessa diferença relativa à participação dos beneficiários, famílias que possuem condições de vida e renda semelhantes passaram a receber tratamento diferenciado, conforme o programa de universalização que as atendeu. Em razão do ônus que se exigiu dos beneficiários do programa “Luz no Campo”, grande parte das famílias assistidas estão com o fornecimento de energia suspenso, trazendo-lhes grandes transtornos e prejudicando decisivamente a consecução dos objetivos do programa “Luz para Todos”, no que se refere a redução da pobreza e aumento da renda familiar no meio rural. A fim de se restabelecer a equidade entre os consumidores beneficiados por cada um dos programas de eletrificação rural e para garantir que os objetivos sociais do “Luz para Todos” sejam atingidos é que elaboramos a presente proposição, contando com a sensibilidade dos eminentes colegas parlamentares para sua aprovação”

A contrapartida financeira dos solicitantes era cobrada no corpo da fatura de prestação de serviços de eletricidade mensal, na conta de luz, nos mesmos moldes do modelo BNDES-USP, do Programa “Luz da Terra”, levado a efeito a partir do ano 1996, no Estado de São Paulo.

Os resultados não foram alcançados como previstos, em função da efetiva situação de pobreza dos moradores das áreas rurais, com resultados bem diversos dos pretendidos.

No mês de agosto de 2012, a Defensoria Pública de São Paulo ingressou com Ação Civil Pública, em face de Concessionárias e Permissionárias do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica do Estado de São Paulo, por conta de ilegalidades cometidas durante a implantação do Programa “Luz da Terra” e, posteriormente, quando da incorporação das redes particulares por parte das referidas empresas.

O Programa “Luz da Terra” já fora objeto de lides jurídicas em outros momentos, por meio de ações propostas por consumidores que questionavam a vinculação do pagamento do financiamento bancário que custeou suas ligações às contas de consumo, configurando o que se denomina em Direito do Consumidor como “venda casada”, ou seja, não era possível pagar a conta de consumo de energia elétrica, sem o pagamento do financiamento bancário, deste modo, o não pagamento do financiamento bancário implicava em corte do fornecimento de energia elétrica.

A Seção de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em acórdão proferido nos Autos do Agravo de Instrumento nº 883.910-0/7, relatado pelo Desembargador Amaral Vieira, decidiu dar parcial provimento à pretensão do agravante, entendendo não ser abusiva ou ilegal a cobrança na mesma da conta de consumo de energia elétrica e da parcela de financiamento da obra que viabilizou a conexão do consumidor à rede de distribuição da empresa ELEKTRO, devendo a empresa, porém, em caso de inadimplemento da referida fatura, apresentar ao consumidor fatura exclusivamente referente ao consumo de energia elétrica, para que somente esta parcela pudesse ser quitada, independentemente da dívida bancária, com prazo de 15 dias antes de emitir ordem de corte de fornecimento.

Quando da proposição da Ação Civil Pública, por parte da Defensoria Pública de São Paulo, dos cerca de 19 mil consumidores ligados pelo Programa “Luz da Terra”, havia ainda cerca de 147 famílias com o fornecimento de energia elétrica interrompido por inadimplemento das contas, inadimplemento, diga-se, por não poderem suportar o custo do financiamento e por não poderem desvincular o valor de seu consumo de energia elétrica do valor do financiamento para quitações distintas.²

RIBEIRO (1993) afirma que:

2

[HTTP://WWW.DEFENSORIA.SP.GOV.BR/DPESP/CONTEUDOS/NOTICIAS/NOTICIAMOSTRA.ASPX?IDITEM=43364&IDPAGINA=3178](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/conteudos/noticias/noticiamostra.aspx?iditem=43364&idpagina=3178) CONSULTADO ÀS 22H47 DE 10/09/2015

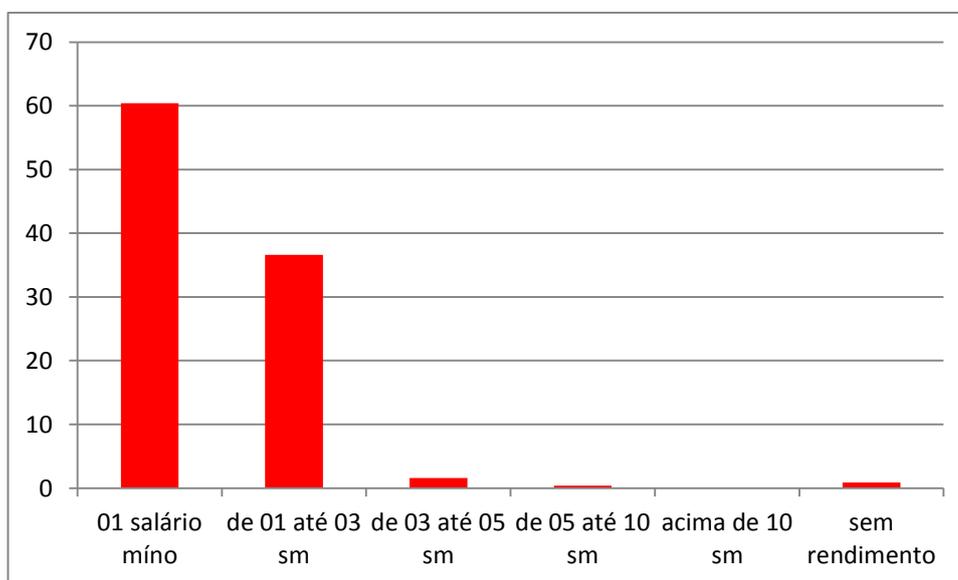
“A lição mais importante é que a grande barreira a ser vencida é o custo da instalação. Um povo empobrecido não tem como pagá-lo. Porém, um governo que realmente esteja empenhado em inserir em sua política de desenvolvimento econômico os segmentos mais carentes da nação deve e pode fazê-lo” (...) “a eletrificação rural é uma questão política...” (...) “a eletrificação rural é uma questão de soluções políticas”. (pag. 61)

5.2 A Pesquisa e o Perfil

No ano de 2009, o Ministério de Minas e Energia encomendou uma pesquisa para avaliar os impactos e outros aspectos da implantação do Programa “Luz para Todos”.

Denominada “Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do Programa “Luz para Todos”, por meio de seus principais resultados podemos extrair informações essenciais quanto ao universo atendido pelo programa de eletrificação rural, bem como estabelecer algumas características do “saldo” ainda restante por atender.

A pesquisa nos revelou que, do universo até então atendido pelo programa, mais de 90% viviam com renda familiar de até três salários mínimos, sendo que 60,4% das famílias atendidas possuíam renda familiar de, no máximo, um salário mínimo por mês.



Fonte: MME

Considerando que o valor mais baixo para um poste padrão na região sudeste do país, na mesma época, girava em torno do mesmo valor, ou seja, um salário

mínimo, sem levar em conta cabos e mão de obra etc., fica fácil concluir que, não fosse a gratuidade do acesso, mais de 60% dos domicílios atendidos permaneceriam excluídos dos benefícios e do direito de acesso à energia elétrica. (CAMARGO, 2010)

Já foi dito neste trabalho que a grande crueldade da cultura segregacionista do setor elétrico, no que diz respeito à postergação ou impedimentos de atendimento ao morador pobre do meio rural reside no entendimento de que, para atender aos residentes na área rural, é necessário não causar impacto tarifário “elevado” àqueles que já se encontram atendidos pelo serviço público de distribuição de energia elétrica, ou seja, a diferença de valor tarifário a ser economizado pelos que já gozam do direito ao acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica é paga em uma moeda não quantificável, que é a manutenção de algumas famílias na escuridão do século XIX.

Se esta lógica é cruel, ela é também injusta e ilegal. Injusta, pois deixa de atender pessoas que fazem parte do conjunto de cidadãos titulares do direito sobre as fontes de geração de energia elétrica, bem ambiental que pertence a todos, indistintamente. Ilegal, pois estabelece tratamento diferenciado entre as pessoas, em função de sua localização espacial.

Contudo, tendo em vista o perfil socioeconômico da quase totalidade dos atendidos pelo Programa “Luz para Todos”, demonstrado pela pesquisa de 2009, temos que considerar que a afirmação de (RIBEIRO, 1993) é mais que presente, é conceito norteador de qualquer ação governamental que vise erradicar a exclusão energética do País. Não é, como veremos no decorrer deste trabalho, o que se pode esperar. Os velhos conceitos e discursos permanecem latentes e decisivos nas ações do Estado brasileiro.

6 OS ANTECEDENTES DO PROGRAMA “LUZ PARA TODOS”

6.1 O Projeto Palmares do Sul

O BNDE, que fora criado em 20 de junho de 1952, por meio da Lei 1628, para formular e executar a política nacional de desenvolvimento econômico, trinta anos depois, por meio do Decreto-Lei nº 1940, de 25 de maio de 1982, recebeu mais uma letra em sua sigla e mais uma missão a cumprir.

Passando a ser BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, passa a ser o responsável pela gestão do FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social, tributo criado pela ditadura militar, com a finalidade de *“custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, e amparo ao pequeno agricultor.”*

Com base nessa nova missão, o banco financiou um projeto de eletrificação rural simplificado, utilizando sistema MRT (monofásico com retorno por terra), utilizando itens como transformador monobucha de pequeno porte, postes de madeira, condutores de aço zincado e, ainda, construído pelo sistema de mutirão envolvendo os próprios beneficiados, no município gaúcho de Palmares do Sul. (RIBEIRO, 1993)

Com o êxito do projeto, levado a efeito por um engenheiro agrônomo, tem início a parceria entre o BNDES e a Escola Politécnica da USP, pois o mentor do projeto procurara a Escola Politécnica, a fim de obter apoio técnico ao seu projeto, e, ao mesmo tempo, pleiteando que esta avaliasse tecnicamente a razão que explicasse o fato de o pobre rural nunca haver sido incluído efetivamente no público dos programas de eletrificação rural (BORSTEIN, 2005).

A partir daí, a Escola Politécnica se torna parceira do BNDES, atuando como consultora do banco, sendo responsável pelo planejamento de um programa de eletrificação voltado a propriedades rurais de baixa renda, juntamente com o Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – Badesul – utilizando repasses do FINSOCIAL e do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador. A filosofia que norteava o projeto exigia circuitos simplificados, pelo sistema MRT. O papel da Escola Politécnica consistia em avaliar cada projeto, atestando sua conformidade aos princípios filosóficos da política do BNDES. (SANTOS, 1996)

6.2 O Modelo BNDES-USP

Decorre dessa relação com o BNDES a criação de um grupo de pesquisa multidisciplinar denominado “Energia e Desenvolvimento Rural”, que vem a tornar-se uma de suas linhas de pesquisa. (SANTOS, 1994)

As pesquisas apontaram para a existência de diversos entraves, do ponto de vista das empresas e do Estado, para uma efetiva política de universalização do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica.

RIBEIRO e SANTOS, (1994), reconhecendo a existência de um grande dilema institucional impedindo a expansão da eletrificação rural, publicaram na Revista do BNDES, nº 2, em dezembro de 1994, o artigo intitulado “*Política de eletrificação rural: superando dilemas institucionais*”.

Neste artigo, apresentam um modelo de eletrificação rural elaborado pelo BNDES e pela Escola Politécnica. Planejamento das ações e gestão do programa fora das concessionárias, com foco antes no aspecto social, ao invés do retorno econômico, constituía uma das bases do modelo (CAMARGO, 2010)

O caminho para romper com o dilema e impor esse modelo passava pela ação política do Estado, que deveria estabelecer o modo de exigir das concessionárias o cumprimento de seus objetivos sociais.

Uma vez que o entendimento regulatório era de que havia a exigência de custeio da obra pelo solicitante, o BNDES garantiria um financiamento “privilegiado”, a ser repassado diretamente aos solicitantes, por meio de um banco estadual.

Os recursos oferecidos pelo BNDES cobririam tantas ligações quantas fossem necessárias, porém havia condições a cumprir. Dentre estas condições, talvez a mais importante, estava a exigência de que todas solicitações fossem atendidas, outra era que o governo estadual, por meio de seu agente financeiro, assumisse o risco bancário do financiamento, pois, tratando-se de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, a lei exigia que ficasse claramente definido quem arcaria com o risco de tais empréstimos.

Foi realizada uma experiência com o modelo BNDES/USP no Estado de São Paulo, por meio do Programa “*Luz da Terra*”, instituído por meio do Decreto Estadual nº 41.187, de 25 de setembro de 1996. O programa era carregado de inovações e enfrentou muitas resistências dentro das concessionárias do governo paulista.

CARMO, (2005), apresenta uma lista dessas inovações. Esse autor operava

o Programa “Luz da Terra” dentro de uma concessionária privada, e, algum tempo depois, operava também o Programa “Luz no Campo”.

A inovação mais importante do Programa “Luz da Terra” era a obrigatoriedade de atendimento a todos os solicitantes, independentemente de sua renda ou de seu cadastro bancário.

Trata-se da primeira ruptura de paradigma na distribuição de energia elétrica no meio rural do Brasil.

O modelo BNDES/USP partia do pressuposto, apresentado neste trabalho, de que havia um dilema da eletrificação rural, que se manifestava em três níveis diferentes, no Estado, na administração da concessionária e no setor de distribuição e que somente poderia ser rompido pela vontade política de governo.

Superado o dilema no nível do Estado, primeiramente pelo reconhecimento de que havia na realidade um grande problema de eletrificação rural que o Brasil deveria resolver, o próprio Estado encontraria ferramentas para impor suas diretrizes à concessionária, e depois ao setor de distribuição de energia.

6.3 A Eletrobras

O ano de 2000 trouxe para o centro do cenário da eletrificação a Eletrobras. Apresentado pelo então Ministro de Minas e Energia, em maio de 2000, o atendimento social que o programa propunha foi caracterizado como peça necessária ao modelo liberal de reforma do Estado dos anos 1990.

De acordo com seu discurso neoliberal, haveria ganhos com a retirada cada vez maior do Estado das atividades de infraestrutura, ganhos que viriam com o tempo, com a redução dos custos e a melhora da eficiência dos serviços. Contudo, para que tais benefícios chegassem às camadas mais pobres da sociedade, era necessário que houvesse compensações à iniciativa privada, pois que estas não podiam prescindir do lucro e o Estado não podia deixar as populações pobres sem proteção.

As compensações sociais seriam o caminho para que se buscasse manter o equilíbrio da sociedade como um todo. (CARMO, 2005)

As compensações sociais então previstas faziam parte do modelo imposto pelo governo da época, ou seja, a privatização integral do setor elétrico. Bancos e grupos financeiros internacionais passaram a se posicionar para assumir as empresas do setor. (CARMO, 2005)

A discussão passava pela otimização dos lucros, como sempre se deu historicamente no Brasil, quando se trata do setor elétrico. Os “banqueiros de olho azul” tentaram impor, por exemplo, a venda de todas as usinas geradoras “arcaicas”, para substituí-las por suas inovações tecnológicas maravilhosas por meio das usinas térmicas a gás natural. Quem fosse mais competente é que venceria a competição do mercado e a sociedade seria a grande vitoriosa.

Não admitiam a concorrência dessa “energia velha” dos elefantes brancos que diziam ser as grandes hidrelétricas do Brasil, porque o custo marginal da operação dessas usinas tocada pela água da chuva não abria espaço para que seus modelos de desregulação completa pudessem render todas suas potencialidades. A operação em cascata das usinas, instaladas nas grandes bacias brasileiras permitia um adicional de uso de energia de 25% com a operação centralizada do fluxo da água. O Brasil possuía décadas de experiência de guardar água no reservatório de Furnas e Ilha Soleira, usando-a meses depois para mover as turbinas de Itaipu, que funciona a fio de água. Sabia transferir energia de uma bacia para outra. Esses banqueiros não sabiam que se podia fazer isso – eram de países onde não há mais água para aproveitar ou onde não se transfere energia – e questionavam tudo em nome do melhor rendimento para seus capitais. (CARMO, 2005)

Um ponto que foi muito questionado e que também, ainda hoje é negado por representantes do empresariado do setor elétrico, é a discussão de que a energia elétrica não é considerada um serviço público essencial.

6.4 O Programa “Luz no Campo”

No dia 3 de dezembro de 1999 o Diário Oficial da União trouxe publicado o Decreto Presidencial sem número, que instituiu o *Programa “Luz no Campo”*.

Com sete artigos, esse decreto trouxe ao universo da eletrificação rural alterações significativas a destacar.

O artigo 1º instituiu o *Programa Luz do Campo* “com o objetivo de promover a melhoria das condições sócio-econômicas das áreas rurais do País.”

Este já é um dado essencial: o de que o acesso à energia elétrica é fator de melhoria das condições socioeconômicas. Desse entendimento decorre que é necessário

o acesso a esse serviço público, para que haja ganho nas condições socioeconômicas e, implicitamente, para que haja ganho de cidadania.

O artigo 2º promove uma ação articulada com outros programas e ações de governo, tais como Programa Nacional de Desenvolvimento Energético dos Estados e Municípios – PRODEEM, o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica – PROCEL e o Programa Comunidade Solidária, criando uma transversalidade entre programas e ações governamentais.

O artigo 3º definiu as fontes de recursos para a consecução dos objetivos do programa, quais sejam, Reserva Global de Reversão – RGR e do Uso de Bem Público – UBP.

O artigo 4º estabeleceu a possibilidade de prazos e condições diferenciadas para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, “*em razão do seu baixo índice de eletrificação rural.*” O artigo 5º define que a coordenação do Programa seria de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, por intermédio das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobras.

O artigo 6º, por sua vez, atribuiu ao Ministério de Minas e Energia a competência e a responsabilidade pela elaboração das normas para execução do Programa e o prazo para baixar tais normas, estipulado em trinta dias.

O artigo 7º, por fim, estabeleceu que a vigência do decreto se daria a partir da publicação do mesmo, portanto, a partir do dia 3 de dezembro de 1999.

Era um programa de eletrificação rural de âmbito nacional, e isso não foi pouco. Ao utilizar no final, no artigo 1º, a expressão “*áreas rurais do País*”, o decreto abrangia a todos os moradores do meio rural do Brasil.

A eletrificação rural possuía, até então, caráter local ou regional, sendo executada com base nas áreas de concessão ou de permissão das companhias elétricas ou cooperativas de eletrificação rural.

A fonte de recursos não é mais fruto de financiamentos externos ou de bancos de fomento, mas sai do próprio setor elétrico, a partir da utilização de fundos setoriais suportados pelos consumidores já atendidos.

A delegação à Eletrobras, para gerir os recursos dos fundos setoriais vinculados ao Programa e ao Ministério de Minas e Energia para sua regulação, trouxe a eletrificação rural para o âmbito do setor elétrico, tirando-a do limbo a que sempre esteve relegada.

Com as inovações trazidas a partir de meados dos anos 1980, que mexeram com estruturas arraigadas e conceitos cristalizados em relação à eletrificação rural, é que se colocaram as discussões e possibilidades que irão desaguar no maior programa de eletrificação rural já visto no país, O *Programa “Luz para Todos”*. Arquitetura que se inicia com a publicação do decreto de dezembro de 1999.

Quando do lançamento do Programa Luz no Campo, em dezembro de 1999, no encerramento do XVI Congresso Latino-Americano de Eletrificação Rural, no Município de Recife-PE, o que se pode ver, como transformações substanciais foi: a) o reconhecimento por parte do Governo Federal da existência de grande número de cidadãos vivendo sem energia no meio rural, em todo o país, b) a atribuição à Eletrobras da condição de verdadeira agência federal encarregada da gestão de um programa nacional de eletrificação rural, definindo a utilização de dinheiro público, angariado junto aos consumidores de energia elétrica, com o objetivo de levar energia elétrica aos que dela estavam privados, c) houve o envolvimento de todos os estados da Federação, d) todas as empresas distribuidoras foram chamadas a participar, e) não houve necessidade de aportes externos ou mesmo exógenos ao Setor Elétrico Brasileiro, f) foi buscado o baixo custo da ligação, com preferência aos circuitos monofásicos, como forma de otimizar os custos, g) a eletrificação rural passou a ser tratada como de interesse eminentemente social, visando a melhoria da qualidade vida no campo, h) passa a utilizar a expressão “universalização do atendimento” estabelecendo como meta para alguns estados chegar a essa novidade chamada de “universalização”.

CAMARGO (2010) afirma que

“a própria expressão “eletrificação rural” passou a ter uma conotação mais histórica, como referência para as experiências que levaram às teorias e propostas de “universalização do acesso”, ocupando esta segunda o lugar da primeira, ou seja, a evolução teórica e prática da eletrificação rural levou à superação de antigos paradigmas e ao estabelecimento de novos paradigmas, que antes eram propostas ou anseios dos pesquisadores, acarretando na superação do conceito de eletrificação rural, colocando em seu lugar o de universalização do acesso e uso contínuo da energia elétrica.”
(pag. 09)

7 A ENERGIA ELÉTRICA É SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL

Durante algum tempo se discutiu no setor elétrico se o serviço de distribuição de energia elétrica seria ou não considerado um serviço essencial ou não. Atualmente este tipo de questionamento já não faz eco, mesmo porque, a própria legislação já se incumbiu de encerrar esta questão.

A essencialidade do acesso à energia elétrica, do ponto de vista do senso comum é indiscutível. Mesmo que seja de forma intuitiva, há um entendimento quase unânime acerca da impossibilidade de se viver sem o conforto da energia elétrica. Por qualquer ângulo que se olhe, ter acesso à energia elétrica é possibilidade de conforto, saúde, acesso à informação, dignidade etc.

SAUER; ROSA; D'ARAÚJO, (2003) afirmam:

energia elétrica pode ser encarada como fator de promoção da qualidade de vida, de produção, desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda. A exclusão social também se dá por falta de acesso a energia. O desenvolvimento tecnológico, ao passo que traz benefícios à humanidade, aumenta a distância entre os sem e os com energia. (SAUER; ROSA; D'ARAÚJO, 2003 p. 39)

Deixando de lado a intuição e o senso comum, é o sistema legal brasileiro quem define o serviço público de distribuição de energia elétrica como um serviço essencial.

Embora a Constituição Federal não diga, de forma expressa, que este seja um serviço essencial - o que fazia com que alguns representantes de empresas questionassem tal essencialidade, justificando casos de exclusão, é a mesma Constituição que dá o caminho para entendermos sua essencialidade, conforme descrevemos.

É pela via da análise sistêmica e infraconstitucional que podemos chegar a este inequívoco entendimento.

Sem tratarmos aqui do artigo 1º do texto constitucional, falando de cidadania e dignidade da pessoa humana, abordagem de que tratamos em outro capítulo deste trabalho, analisemos de que modo o serviço público de distribuição de energia é declarado serviço essencial.

O artigo 9º da Constituição Federal declara: “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre

os interesses que por meio dele defender.”

O parágrafo primeiro do mesmo artigo informa: *“A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.”*

Deste modo, restou para o legislador infraconstitucional a missão de definir quais seriam os serviços ou atividades essenciais, bem como as necessidades inadiáveis da comunidade, o que deveria ter atenção especial deste legislador para que fosse garantido o direito ao instrumento de luta e reivindicações dos trabalhadores sem prejuízo do que, para o restante da comunidade, é essencial.

A lei nº 7.783, que regulamentou o direito constitucional de greve, promulgada em 28 de junho de 1989, definiu no artigo 10º quais as atividades ou serviços essenciais: *“São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis.”*

Desde o dia 28 de junho de 1989, portanto, não há qualquer dúvida quanto à essencialidade do serviço de distribuição de energia elétrica.

8 O ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA DEVE SER TOTALMENTE GRATUITO

Não existe na legislação relativa ao acesso ao serviço público de distribuição de energia nenhum artigo, inciso ou alínea que obrigue a contrapartida ou à participação financeira do solicitante da inclusão ao serviço, exceto na forma de adiantamento, mediante uma série de requisitos.

SOUZA, (2004), levanta a questão da ilegalidade de cobrança de qualquer tipo de participação financeira do solicitante de inclusão ao serviço público de distribuição de energia elétrica, desde, no mínimo, a promulgação da Constituição Federal de 1.988 em especial nos artigos 21, 22 e 175, visto não haver qualquer previsão legal de tal participação do consumidor no custo das obras de extensão do serviço público de distribuição de energia elétrica.

O artigo 21 diz respeito à competência para a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica, bem como do aproveitamento energético dos cursos de água, atribuído à União e aos Estados onde se situam.

O artigo 22 atribui competência exclusiva à União para legislar sobre águas e energia.

O artigo 175:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

O artigo constitucional retro foi regulamentado por meio da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Esta Lei, em seu artigo 7º, que trata dos direitos e obrigações dos usuários, em nenhum momento cita qualquer espécie de contrapartida financeira, que não decorra de seu consumo.

DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS USUÁRIOS

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990,

são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

...

VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços.

No Capítulo VI, intitulado: DO CONTRATO DE CONCESSÃO, o artigo 23, que estabelece as cláusulas essenciais do contrato tampouco prevê a participação financeira do consumidor, para a obtenção do acesso ao serviço público, pelo contrário, o que se verifica da leitura do inciso V é a quem cabe a responsabilidade pela ampliação do fornecimento: poder concedente e concessionária.

“V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;”

Assim, inegável a separação entre a obrigação de ampliação do serviço público e sua responsabilidade das obrigações do consumidor do serviço público de energia elétrica.

Outros diplomas legais, como a Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que criou a ANEEL e que, em seu artigo 14, III, estabelece:

Art. 14. O regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:

I - a contraprestação pela execução do serviço, paga pelo consumidor final com tarifas baseadas no serviço pelo preço, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II - a responsabilidade da concessionária em realizar investimentos em obras e instalações que reverterão à União na extinção do contrato, garantida a indenização nos casos e condições previstos na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nesta Lei, de modo a assegurar a qualidade do serviço de energia elétrica;

III - a participação do consumidor no capital da concessionária, mediante contribuição financeira para execução de obras de interesse mútuo, conforme definido em regulamento;

Ou seja, a participação financeira do consumidor, quando cabível, somente é possível se definida em regulamento devendo estar restrita à execução de obras de interesse mútuo e sendo convertida em participação no capital da concessionária.

Este modelo de participação no capital da empresa, visando à expansão da rede, foi utilizado por décadas para ampliar a rede de telefonia fixa, os chamados “Planos de Expansão”, por meio do qual os cidadãos adquiriam o direito a uma futura instalação de linha telefônica, por meio da aquisição de uma quota de ações da empresa de telefonia.

A Lei nº 10.438/2002, no § 5, do artigo 14, prevê a possibilidade de participação financeira do consumidor somente na forma de adiantamento a ser ressarcido:

“§ 5o A ANEEL também estabelecerá procedimentos para que o consumidor localizado nas áreas referidas no inciso II do caput possa antecipar seu atendimento, financiando ou executando, em parte ou no todo, as obras necessárias, devendo esse valor lhe ser restituído pela concessionária ou permissionária após a carência de prazo igual ao que seria necessário para obter sua ligação sem ônus.”

Não é contrapartida financeira, mas antecipação a ser ressarcida.

9 O PROGRAMA LUZ PARA TODOS

Com a publicação, em 11 de novembro de 2003, da Lei nº 10.762, e do Decreto nº 4.873, que a regulamentava foi lançado o Programa “Luz para Todos”.

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica, denominado Programa “Luz para Todos” traz em sua estrutura um acúmulo de experiências, conhecimentos, análises e propostas estudadas e discutidas ao longo dos últimos 30 anos ou mais da eletrificação rural no Brasil.

FERNANDES JR, (1999), alerta para o fato de o colono pobre, dentro da grande propriedade rural, encontrar-se à margem do sistema regulatório, sem proteção da regulação e da fiscalização da agência reguladora.

Sob a égide da Resolução 456 da ANEEL, que estabelecia o ponto de entrega na divisa da via pública com a propriedade, era comum de se ver, nas propriedades agrícolas e de produção de leite, a energia chegar à casa do fazendeiro e daí, seguir até o centro de produção, o curral. Depois partirem linhas, sem qualquer cuidado técnico ou de segurança, até as casas mais próximas dos colonos que trabalham no leite e moram dentro da propriedade, não pagando pela energia, os colonos de nada reclamavam, ou seja, não estavam abrigados pelo sistema regulatório. O autor pode verificar a péssima qualidade do serviço fornecido, à margem da regulação nessas casas, chegando medir 70 volts quando a família deveria receber 127 volts, como qualquer outra família cuja instalação esteja sob a regulação da ANEEL. (FERNANDES JR,1999)

Comentando que o setor elétrico prefere conviver com o costume de iluminar a Casa Grande e deixar a Senzala no escuro, o autor propôs que a solução deveria contemplar outro Ponto de Entrega dentro da propriedade rural. (FERNANDES JR,1999)

Ainda na fase de discussões para a elaboração do Programa “Luz para Todos”, outro trabalho apresentado ao Ministério foi a dissertação de Osvaldo Tadami Arimura, intitulada “A escola pública sem energia elétrica em São Paulo”, defendida em 1999, no qual o pesquisador apresentava e demonstrava a necessidade de uma priorização específica para a eletrificação das escolas rurais. (RIBEIRO, 2009)

Ao incorporar e implementar esses conhecimentos, experiências, características, estudos e se propor a vencer barreiras históricas, além de outras inovações trazidas, em um único programa de governo e ter vontade política de fazê-lo,

o Programa “Luz para Todos” representou o maior avanço na eletrificação rural já vista no país.

Para se conhecer e entender as características básicas do Programa “Luz para Todos” é necessário iniciar pela leitura das várias versões e atualizações do Manual de Operacionalização do Programa “Luz para Todos”.

Para este trabalho optamos pela Revisão nº 6, de 22 de fevereiro de 2009, anexa à Portaria nº 85, do Ministério de Minas e Energia.

A escolha não é aleatória, decorre do fato de ser o mesmo ano em que é publicada a primeira versão do Manual de Projetos Especiais, além de ser o ano em que é feita Pesquisa Quantitativa entre os usuários atendidos pelo Programa.

A ser ressaltado no Manual de Projetos Especiais, destinado ao atendimento de situações que exigem projetos especiais, pois

“as localidades a serem atendidas encontram-se distantes das redes de distribuição de energia elétrica, de difícil acesso e especialmente para o transporte de materiais e equipamentos e normalmente com baixa densidade populacional”, demandando utilização de fontes “de geração de energia descentralizada, pequenos trechos de redes de distribuição em tensões primária e/ou secundária – mini-rede,”

que o atendimento deverá garantir, conforme o item 5.1.5 do Manual, “a potência mínima capaz de atender às necessidades básicas dos domicílios (iluminação, comunicação e refrigeração”).

O primeiro ponto a destacar da leitura do Manual é que, em seu parágrafo de introdução está reproduzido o Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, como segue:

“O Decreto no 4.873, de 11 de novembro de 2003, alterado pelo Decreto no 6.442, de 25/04/2008, instituiu o Programa Luz para Todos, destinado a propiciar, até o ano de 2010, o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não tem acesso a esse serviço público.

De acordo com art. 3º do Decreto, o Programa será coordenado pelo Ministério de Minas e Energia - MME e operacionalizado com a participação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRÁS e das empresas que compõem o Sistema ELETROBRÁS.”

Ainda nos termos do art. 7º do Decreto, deverá o Ministério de Minas e Energia editar esse “Manual de Operacionalização do Programa e demais normas pertinentes à sua execução.”

Resta claro, então que o Programa “Luz para Todos” é um programa voltado para a *“parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não tem acesso a esse serviço público.”* E que a sua operacionalização se dá com a participação da Eletrobras e sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia a quem incumbe, ainda, elaborar e editar o Manual de Operacionalização, bem como demais normas pertinentes, para nortear a execução do Programa.

No item 2 do Manual fica estabelecido o atendimento exclusivo a domicílios e estabelecimentos localizados no meio rural.

No item 4.1 define-se que o Programa

“objetiva garantir o acesso ao serviço público de energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público; melhorar a prestação de serviços à população beneficiada, intensificar o ritmo de atendimento e mitigar o potencial impacto tarifário, por meio da alocação de recursos subvencionados e pelo complemento de recursos financiados.”

No mesmo item está declarado que o Programa “Luz para Todos” atuará de forma integrada aos diversos programas sociais e de desenvolvimento rural tanto do Governo Federal quanto dos Governos Estaduais:

“para assegurar que o esforço de eletrificação do campo resulte em incremento da produção agrícola, proporcionando o crescimento da demanda por energia elétrica, o aumento de renda e a inclusão social da população beneficiada.”

O item 4.2 do Manual determina que os agentes executores do Programa são

“as concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica e as cooperativas de eletrificação rural autorizadas pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL”

e, em casos excepcionais, as empresas do sistema Eletrobras, responsáveis pela operacionalização do Programa, que poderão exercer as funções de agente executor.

No segundo parágrafo, do mesmo item, fica estabelecido que, para a otimização dos recursos, será priorizado *“o atendimento com tecnologia de rede de baixo custo e, de forma complementar, com sistemas de geração descentralizada com rede isolada e sistemas individuais.”*

O Programa “Luz para Todos”, por meio do Manual de Operacionalização, inclui entre os Agentes Executores as cooperativas de eletrificação rural, resolvendo uma limitação anterior, ao atribuir responsabilidades, ao mesmo tempo em que garante o acesso às fontes financeiras do programa.

O terceiro parágrafo explicita que:

“o Programa destinará recursos a projetos que visem ao atendimento de futuros consumidores situados no meio rural, e privilegiará o caráter social do investimento. A distribuição dos recursos setoriais (Conta de Desenvolvimento Energético - CDE e Reserva Global de Reversão - RGR) baseia-se principalmente na necessidade de mitigar os impactos tarifários das diversas áreas de concessão, nas carências regionais e na contrapartida financeira oferecida pelos Estados e Agentes Executores.”

A meta do Programa está expressa no item 4.3, como sendo de 2 milhões de novos atendimentos, até o ano de 2008, com prorrogação até 2010 para o atendimento de novas demandas.

O item 4.5 trata da tipificação das fontes dos recursos, estabelecendo que parte destes virá de dois fundos setoriais – CDE e RGR, sendo um deles na forma de subvenção econômica (a fundo perdido) e outro como financiamento.

Além dos fundos setoriais prevê a participação de Estados e Municípios (na forma de subvenção econômica) e da contrapartida de parte do agente executor.

De ressaltar a não obrigatoriedade da participação desses outros entes federativos.

Na solenidade de lançamento do Programa, no ano de 2003, o então Governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, assinou um Termo de Adesão, no qual se comprometia em participar do Programa, fornecendo recursos como contrapartida, no valor, mínimo, de 10% dos custos totais das obras, no Estado de São Paulo.

Tal participação jamais ocorreu.

Necessário destacar a inexistência de qualquer previsão de participação do solicitante, do cidadão a ser atendido com qualquer parcela que fosse.

Essa é, provavelmente, a característica mais marcante e de maior importância do Programa “Luz para Todos”: a gratuidade integral do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica.

O item 5 do Manual trata da estrutura organizacional do *Programa Luz para Todos*, organizado na forma em que estabelece:

=> Comissão Nacional de Universalização, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, que tem por atribuição o estabelecimento de *“políticas e diretrizes para o uso da energia elétrica como vetor de desenvolvimento integrado no meio rural”*.

=> Ministério de Minas e Energia, cujas atribuições, entre outras, estão coordenar Programa “Luz para Todos” bem como estabelecer as políticas para as ações do Programa.

=> Comitê Gestor Nacional-CGN; Coordenadores Regionais, representados pela ELETRONORTE, CHESF, ELETROSUL e FURNAS, cuja atribuição era *“atuar no sentido de prover estrutura física e logística aos CGEs nas respectivas regiões elétricas”*, inclusive contratando e capacitando os Agentes Luz para Todos.

=> Comitês Gestores Estaduais - CGEs, com um total previsto de nove membros titulares, incluindo o Coordenador, cujas atribuições eram *“avaliar as demandas da sociedade e definir as obras de eletrificação rural a serem priorizadas segundo os critérios estabelecidos neste Manual”*, elaborando e encaminhando relatórios à Coordenação Regional, atuando como facilitador para o atendimento das metas por parte dos agentes executores, fazer o acompanhamento da execução física e financeira das obras nos Estados, identificando e articulando *“ações de desenvolvimento rural integrado que possibilitem o uso social e produtivo da energia elétrica”*.

=> ELETROBRÁS, responsável pela análise dos planos de obras, assinatura de contrato e liberação de recursos e fiscalização de sua correta aplicação.

=> Agentes Executores, responsáveis pela execução das obras – concessionárias, permissionárias e autorizadas.

=> Agentes Luz para Todos, pessoa que atuam diretamente em campo, com a população alvo do Programa, subordinados ao Coordenador do Comitê Gestor Estadual.

O Manual apresenta ainda os critérios para a definição de prioridades das obras, os critérios técnicos de atendimento, as condições para liberação de recursos, as

condições financeiras dos contratos, condições de financiamento da RGR, entre outras definições e critérios.

Podemos resumir, a partir da análise do Manual e da legislação que cria e sustenta o Programa “Luz para Todos”, como segue:

1. Ele é totalmente gratuito para o consumidor e parcialmente subvencionado para a concessionária/permissionária, sendo integralmente dirigido à parcela de moradores da área rural sem atendimento pelo serviço público de distribuição de energia elétrica.
2. Dada à sua gratuidade, nenhuma contrapartida financeira é exigida do solicitante, que pode, eventualmente, antecipar a obra, devendo ser posteriormente ressarcido, com valores corrigidos.
3. Sua estrutura é descentralizada, envolvendo atores diversos, que representam setores do poder público da sociedade civil e da iniciativa privada, cada qual com atribuições específicas e definidas.
4. Tem atuação de forma integrada com outros programas de desenvolvimento ou de complementação de renda, com vistas à utilização da energia como vetor de desenvolvimento.
5. Possui critérios, técnicos e de indicadores sociais para a priorização de obras, definidos e relacionados de forma clara.
6. No que tange ao ambiente regulatório, está no âmbito do setor elétrico, posto que tem o Ministério de Minas e Energia como coordenador e responsável pelas normas gerais e específicas.
7. Partiu do resultado do Censo do IBGE-2000 para estimar o tamanho do universo a atender, com prazo definido para tanto.

Quanto ao Agente Luz para Todos, pela importância de sua atuação em campo, imprescindível para o sucesso do Programa, necessário estender algumas linhas.

A atuação do Agente Luz para Todos foi toda definida Manual de Operacionalização, no item 5.8.1, com o objetivo de aumentar a inserção do Programa no interior das comunidades, buscando identificar e melhor caracterizar as prioridades de atendimento.

O Manual estabelece quais são as atribuições do Agente Luz para Todos:

5.8.1 ATRIBUIÇÕES

I - atuar sob a orientação do Coordenador do Comitê Gestor Estadual do Programa Luz para Todos;

II - informar e divulgar nas comunidades e aos moradores o Programa e seus benefícios;

III - promover a participação das comunidades e moradores do meio rural no Programa;

IV - verificar o estágio de execução das obras, sempre que solicitado;

V - visitar as áreas de implantação dos projetos e identificar, com as comunidades, possíveis utilizações produtivas da energia e ações complementares de inclusão social; e

VI - receber as demandas provenientes dos Municípios, comunidades e moradores, repassando-as aos CGEs.

As atribuições relacionadas de maneira genérica no Manual, quando em campo exigia, dos agentes que estabelecessem relações com órgãos públicos locais assim como Prefeituras, Casas de Agricultura entre outros, além de se relacionarem com outros órgãos do Governo Federal, bem como com agentes e executores de outros programas governamentais.

Outra relação que acabou por se estabelecer foi com colegiados locais resultantes da própria organização das comunidades ou da aplicação de programas diversos, como os CONSAD - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Territórios da Cidadania, entre outros.

Na relação com as comunidades o Agente desenvolvia atuação diversificada, fosse como facilitador nas relações entre as comunidades e os agentes executores, agentes gestores de programas diversos, ou participando da descoberta/construção de outras lideranças, para dar continuidade às ações de desenvolvimento local ou de integração de ações comunitárias, dando sustentabilidade e perenidade aos trabalhos desenvolvidos.

Essas relações do Agente com as comunidades possuíam natureza múltipla. Em algumas, a relação era de natureza política, não no sentido partidário, mas no

sentido da atuação na busca da solução de conflitos e da construção coletiva de soluções, integrando recursos, com vistas à otimização destes para o melhor atendimento às comunidades.

É, nessa relação direta com as comunidades que se dará o momento mais rico, em complexidade e satisfação, da atuação do Agente. A riqueza de problemas aliada à potencialidade de soluções construídas local e coletivamente levava o Agente a um nível de envolvimento com as comunidade que ultrapassava a mera atividade profissional entrando para o campo da ação direta sobre a realidade objetiva, para a capacidade de mudar a realidade por meio da ação política, na acepção grega da palavra.

Em comunidades onde houvesse maior complexidade de organização, com lideranças mais evidentes, sua atuação se voltava mais a estabelecer a interlocução com outros órgãos de governo, com a concessionária/permissionária, com o poder instituído, e, ainda, em certos casos, interpretando e buscando equalizar os anseios em conflito dos grupos internos ou das lideranças divergentes.

Em todas essas atividades, bem como na atuação junto aos órgãos colegiados locais – desde câmaras de vereadores até comissões internas às comunidades, o Agente participava das discussões, encaminhava propostas, sempre procurando identificar possibilidades de integrar as necessidades das comunidades às possibilidades de ações conjuntas e coordenadas, a partir do Programa “Luz para Todos”.

De todo modo, a ação do Agente envolvia, no mínimo, proceder ao levantamento das reais demandas das comunidades atendidas, identificar lideranças, incentivar ações organizativas, encaminhar demandas interministeriais e das diversas esferas de governo, participar nos foros locais e regionais de desenvolvimento territorial e de redução da pobreza e geração de renda e, por fim, propor e encaminhar ações integradas, em parceria com as comunidades.

Diversos foram os resultados positivos dessas ações. Contudo, elas não seriam possíveis se a tarefa de buscar as comunidades e trazê-las para o âmbito do serviço público de distribuição de energia elétrica ficasse ao encargo dos empresas, dos agentes executores do Programa “Luz para Todos”, cuja visão está focada no aspecto técnico da ligação de energia elétrica e sua relação com a disponibilidade e o retorno do recurso financeiro envolvido.

O Agente Luz para Todos possuía uma visão diversa do processo da eletrificação rural, podemos dizer até, mais complexa, vendo, na eletrificação rural tanto uma questão política quanto uma demanda social.

A atuação do Agente Luz para Todos levou, em alguns casos, a jogar luz sobre questões sociais outras. Conflitos fundiários, restrições ambientais, aspectos organizacionais e aspectos culturais foram alguns dos temas enfrentados por eles, questões que não emocionam a equação do custo-benefício do investimento e do custo.

Por outro lado, ao integrar outros programas governamentais de desenvolvimento local, de incentivo a ações coletivas, de geração e aumento de renda, o Agente Luz para Todos auxiliou na construção coletiva de transformações qualitativas das comunidades a que atendeu.

Por fim, a decisão de se investir dinheiro público como financiamento ou subsídio, ou não, a decisão de promover um atendimento amplo e universal, buscando incluir toda a população excluída ou, ao contrário, apenas parte dela, investir somente o que for suficiente para acender a luz e ver TV ou, indo além, investir para incentivar a produção local etc., são aspectos que determinam e são determinados pelo projeto político e qual a política de governo estão em andamento. Ao mesmo tempo em que serve para avaliar o nível de dominação do Estado aos interesses empresariais do setor, identificando e demonstrando qual política é constitucional e qual fere preceito fundamental.

Foi por conta da marcante atuação dos Agentes Luz para Todos e seu envolvimento integral que, se pode verificar:

- Levantamento de uma demanda imprevista pelo CENSO IBGE/2000.
- Aprimoramento dos programas locais de atendimento às comunidades rurais.
- Aumento das interfaces entre programas federais e estaduais.
- Aumento da interface entre órgãos federais e estaduais.
- Transformações nos critérios de atendimento do Programa “Luz para Todos”.
- Maior eficácia do atendimento às comunidades rurais.

Esta ação política dos Agentes Luz para Todos, mais abrangente que a relação de atribuições relacionadas no Manual de Operacionalização nunca esteve em conflito com Manual, no item 4.1 do mesmo, que trata dos objetivos do Programa

podemos ver:

“Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos

4.1 Objetivos

...o Programa Luz para Todos se integra aos diversos programas sociais e de desenvolvimento rural implementados pelo Governo Federal e pelos Estados, para assegurar que o esforço de eletrificação do campo resulte em incremento da produção agrícola, proporcionando o crescimento da demanda por energia elétrica, o aumento de renda e a inclusão social da população beneficiada.

O Manual detalha os critérios para definir prioridades, critérios técnicos de atendimento, condições para liberação de recursos, condições financeiras dos contratos, condições de financiamento da RGR, entre outras definições e critérios.

Buscando definir o Programa “Luz para Todos” em uma frase, CAMARGO, (2010) afirmou que é

“um programa de eletrificação rural, dirigido à parcela residente no meio rural brasileiro, sem atendimento do serviço público de energia elétrica, com meta temporal e de quantidade de atendimento, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e executado pelas empresas de distribuição do setor elétrico, parcialmente subvencionado, que não exige nenhuma contrapartida financeira de parte do solicitante atendido.” (pag. 73)

Conforme dito anteriormente, o Programa “Luz para Todos” trouxe em sua formatação um acúmulo de experiências, debates, conhecimento acadêmico etc. para poder construir um programa que foi o de maior êxito já conhecido no país.

Sua grande inovação foi ter tido a efetiva vontade política de utilizar tal herança acumulada nas duas décadas que o antecedeu para, efetivamente, levar energia para um grande número de moradores da área rural, sem qualquer distinção ou contrapartida financeira.

Para isso, contudo, algumas características foram essenciais.

9.1 O Tripé que Suporta o Êxito do Programa “Luz para Todos”

Conforme argumentado no capítulo 2 deste trabalho - Eletrificação rural, uma história de exclusão amparada pela lei, a pobreza do meio rural sempre foi um fator

de manutenção da exclusão daquela população do acesso ao serviço público de distribuição.

A pobreza, aliada à falta de poder de pressão política, fez grassar por décadas a escuridão no meio rural, impedindo o acesso daqueles cidadãos ao conforto do uso da energia elétrica.

Somente a pobreza não seria óbice à sua inclusão na rede de distribuição, ocorre, porém que houve, historicamente, uma sequência de leis, portarias etc., enfim, uma estrutura normativa que transferia aos solicitantes de inclusão ao serviço de distribuição a responsabilidade pela complementação do valor necessário à sua inserção na rede.

Mesmo com a Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, chamada de Lei da Universalização, sua aplicação não pode ser universal, ampla, pois, na vigência da Resolução Normativa 456, de 29 de novembro de 2000, em vista do conceito de Ponto de Entrega, definido no seu artigo 9º como situado “*no limite da via pública com o imóvel em que se localizar a unidade consumidora...*”, o que transferia para o solicitante do serviço a responsabilidade de arcar com os custos da instalação daquele ponto até o interior do domicílio, tornava, na maior parte dos casos, inatingível para o morador típico do meio rural brasileiro sair do século XIX e ingressar no mundo da energia elétrica.

É com o advento da Lei 10.762, de 11 de novembro de 2003, e do Decreto nº 4.873, que o institui e regulamenta o Programa “Luz para Todos”, que essa realidade pode começar a ser transformada.

9.2 A Suspensão da Vigência da Resolução 456/2000 e a Transferência da Competência Normativa da ANEEL para o Ministério de Minas e Energia

O Decreto 4.873/2003 estabeleceu, no artigo 7º, que o “*Ministério de Minas e Energia deverá, no prazo de trinta dias, editar o manual de operacionalização do Programa e demais normas pertinentes à sua execução*”.

Com essa determinação, o Decreto nº 4873/03 suspendeu, no caso das ligações novas efetuadas no âmbito do Programa “Luz para Todos”, a aplicação das normas até então em vigência, caso da Resolução 456/2000, no que entrasse em conflito com o Manual de Operacionalização do Programa “Luz para Todos”.

Isso foi essencial para ampliar a possibilidade de atendimento efetuado pelo

Programa, pois, a legislação que instituiu o *Programa Luz para Todos*, em virtude dos critérios que o Manual trouxe e que suspendeu alguns critérios e exigências, em especial os estabelecidos na Resolução nº 456/00, particularmente quando ao ponto de entrega.

9.3 A Gratuidade do Atendimento

Se a pobreza se configura em obstáculo à inclusão dos moradores das áreas rurais ao serviço público de distribuição de energia elétrica, o caminho para promover esta inclusão é a gratuidade para efetivar tal acesso.

Nos termos do Manual de Operacionalização do Programa “Luz para Todos”, o atendimento ao solicitante rural deveria ser totalmente gratuito, com a instalação de um “*kit*” básico, levando a instalação até dentro do domicílio, com até três lâmpadas e duas tomadas instaladas.

Esta determinação resolveu dois gargalos que a eletrificação rural enfrentava. O primeiro era o custo da instalação a partir do ponto de entrega, conforme previsto na regulação da ANEEL, e o segundo, decorrente do primeiro, o atendimento a um segundo, ou terceiro domicílio na mesma propriedade, o que anteriormente não era possível, pelo custo envolvido.

Diversas propriedades rurais abrigavam, além da casa-sede, casas de trabalhadores, que permaneceram por anos na escuridão.

“No Vale do Ribeira, Município de Sete Barras, relata o Agente Luz para Todos Cláudio Roberto, que, a empresa agrícola de produção e exportação Bananas Magário, em uma de suas propriedades, a Fazenda Praia Alta, localizada no Bairro Votupoca, contava com trinta empregados que prestam serviço no cultivo da banana, com dezoito famílias residindo em dezoito casas de colonos. Com uma produção semanal de 2.500 caixas de banana nanica e 500 caixas de banana prata, entre as dezoito famílias, algumas tinham um atendimento precário de energia elétrica, emprestando energia de um mesmo medidor – que servia ao galpão - para três ou quatro casas mais próximas. As casas restantes não possuíam sequer esse arremedo de atendimento. No ano de 2.007, as dezoito casas foram efetivamente atendidas, recebendo cada uma seu medidor, beneficiando diretamente cerca de 80 pessoas que lá residem.

Durante vários anos, essas casas permaneceram na escuridão, havendo luz na casa-sede da fazenda e energia nos galpões. Somente com a chegada do Programa Luz para Todos essas casas de colonos puderam ser ligadas. Necessário esclarecer que, nos termos da Resolução nº 456/00, essa propriedade era considerada atendida pelo serviço de energia elétrica, ainda que cerca de 80 cidadãos brasileiros estivessem excluídos desse serviço. (CAMARGO, 2010, pag.86-87)

9.3.1 A Equação Financeira

Para garantir a gratuidade do atendimento uma equação financeira foi criada, por meio da qual o custo das obras era compartilhado por até três atores.

Do valor total da obra, 15% ficaram sob a responsabilidade da concessionária/permissionária, 35% seriam aportados pela Eletrobras, por meio de empréstimo à concessionária/permissionária, com recursos da RGR – Reserva Global de Reversão, 10% por conta dos Governos Estaduais, quando os estados participassem do Programa (o Estado de São Paulo, por exemplo, não aportou recursos ao Programa) e o saldo restante, a fundo perdido, também aportado pela Eletrobras, com recursos da CDE – Conta de Desenvolvimento Energético.

Com essa equação foi possível levar energia elétrica para mais de 3.2 milhões de famílias no meio rural brasileiro, beneficiando, diretamente, mais de 15 milhões de pessoas.

9.4 Retrocesso em Marcha

Nos últimos anos temos assistido algumas mudanças na estrutura do Programa “Luz para Todos” que levam a crer que em pouco tempo voltaremos a uma condição semelhante à que havia antes do ano de 2003.

Esta trabalho se propõe a indicar alguns dos sinais deste risco de retrocesso e sugere a necessidade de incorporar os avanços obtidos como uma efetiva política de Estado.

A dispensa dos Agentes Luz para Todos é um dos primeiros e mais contundentes sinais desse abandono do Programa. É fato que os números alcançados pelo Programa “Luz para Todos” enchem de orgulho qualquer planilha de atendimentos, porém, abandonar os critérios que viabilizaram tão expressivos números vai alimentar outra planilha, esta indesejável, que informará a criação de um novo “estoque de excluídos” a ser criado.

10 GENERALIDADE E MODICIDADE TARIFÁRIA: A INVERSÃO DA ORDEM DE PRIORIDADES DOS PRINCÍPIOS

10.1 Princípios e Fundamentos Constitucionais Relativos à Eletrificação Rural

O serviço público de distribuição de energia, sob o regime de concessão, está sujeito a oito condições legalmente estabelecidas, aqui tratadas como princípios norteadores da atuação do concessionário de serviços públicos.

Para melhor entender este tema, necessário buscar, na Constituição Federal, os mandamentos que vinculam os concessionários e permissionários dos serviços públicos aos referidos princípios, entre estes o concessionário do serviço público de distribuição de energia elétrica.

É a partir da Constituição Federal que se estabelece a estrutura normativa do setor elétrico brasileiro. O artigo 21 determina que é de competência da União a exploração, direta ou indireta dos serviços de instalações de energia elétrica e o gerenciamento dos recursos hídricos:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.”

Já o artigo 22 declara a competência exclusiva da União para legislar sobre as águas, a energia elétrica e atividades nucleares de qualquer natureza.

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

(...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;”

O artigo 23 torna compartilhada a competência entre a União, os Estados e o Distrito Federal para fiscalizar concessões de direitos de exploração de recursos hídricos:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;”

O artigo 24 define como sendo concorrente a competência entre União, Estados e Distrito Federal, no que tange à legislação sobre conservação dos recursos naturais e responsabilidade por dano ao meio ambiente e ao consumidor, dentre outros.

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;”

(SOUZA, 2004)

A prestação de serviços públicos é obrigação do Poder Público, consoante o estabelecido no artigo 175, o mesmo artigo, contudo, faculta ao Poder Público ao invés de exercer diretamente tal obrigação conceder ou permitir a terceiros a exploração econômica desses serviços, atribuindo à legislação ordinária a regulação quanto aos limites e alcances de tal prestação:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

Conforme prevê o inciso IV do referido artigo, a lei que regulamentar o mesmo deverá dispor sobre a *“obrigação de manter serviço adequado.”*

É na previsão e estabelecimento do “serviço adequado” que se encontram o que chamamos de “princípios norteadores” da Concessão e Permissão de exploração

econômica dos Serviços Públicos, em especial, no nosso caso, da distribuição de energia elétrica. Decorre, portanto, da hierarquização entre os princípios que compõem o conceito de “serviço adequado” o conflito entre o princípio da Generalidade e o da Modicidade tarifária.

Ao direito de se explorar economicamente os serviços públicos em lugar do Poder Público somam-se obrigações, entre as quais a obrigação de manter “serviço adequado” (FUGIMOTO, 2005)

10.2 Serviço Adequado

A lei que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal foi publicada aos 13 de fevereiro de 1.995, Lei 8.987, chamada lei de concessões. Em seu artigo 6º vamos encontrar a definição do que seria o “serviço adequado” que Concessionários e Permissionários se obrigam a manter, pelo direito de explorar economicamente o serviço público que lhe foi atribuído em substituição ao Poder Público.

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

*I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade”.*

Interessa-nos, neste momento, apenas dois dos princípios colocados em oposição: modicidade das tarifas e generalidade.

O conceito de modicidade tarifária diz respeito à busca da menor tarifa a ser paga pelo consumidor do serviço público, em pagamento pelo serviço recebido.

O conceito de generalidade está relacionado com o atendimento geral e universal a todos os solicitantes do serviço, sem qualquer embaraço ou distinção.

10.3 A Parte Pelo Todo

Na Lei 8.987, que regulamentou o artigo 175 da Constituição, existem oito obrigações estabelecidas para o Concessionário e o Permissionário a quem for atribuído o direito de explorar economicamente os serviços públicos.

Tais obrigações ou condições, que anotamos como sendo princípios, é que identificam o que seja serviço adequado, o que temos visto, contudo é a supervalorização do princípio da modicidade das tarifas, em detrimento de outra bem mais fundamental, o princípio da generalidade.

Esta supervalorização, verdadeira inversão hierárquica de princípios, garante a “legalidade” em se manter sem atendimento a parcela mais pobre e menos organizada politicamente da população brasileira, os pobres do meio rural, colocando o princípio da modicidade tarifária como a “mãe” de todos os princípios e obrigações decorrentes da Permissão ou Concessão dos serviços públicos.

10.4 Baixa Renda e Modicidade Tarifária

A coonestar a afirmação anterior, vejamos. No dia 20 de janeiro de 2010, foi sancionada a “Lei da Tarifa Social de Energia Elétrica”. Criada para estabelecer critérios e percentuais de desconto para os consumidores de baixa renda, permanecera por mais de dez anos em discussão, mais especificamente, desde o ano de 1.999.

Embora tenha avançado significativamente em um dos princípios de “serviço adequado”, qual seja o da continuidade do serviço, ao estabelecer faixas de descontos vinculados a faixas de renda, participação em programas sociais de complementação de renda etc., deixou a desejar no que diz respeito ao princípio da generalidade, que ali também se encontrava presente.

Analisando o Projeto de Lei e seus substitutivos, verifica-se que os artigos 13 e 14, do Projeto de Lei citado, trariam a possibilidade de inclusão e universalização de atendimento, ao consumidor baixa renda e outros albergados pela mesma lei, como se vê:

“Art. 13. Os custos de instalação dos padrões de entrada de novos consumidores beneficiados pela Tarifa Social correrão por conta das concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica.

Art. 14. As concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica deverão responsabilizar-se pelos custos de aquisição e instalação

dos equipamentos, associados ao processo de medição e faturamento da energia vendida aos consumidores que, atendidos em baixa tensão, exerçam atividades de irrigação e de aquíicultura, desde que estejam enquadrados na classificação de agricultura familiar, nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006.”

Ocorre que estes dois artigos foram retirados da versão final da lei aprovada, em vista da concordância, por parte da comissão especial da Câmara Federal, que analisou o Projeto de Lei, a argumento apresentado pela ANEEL. Assim, aos 13 de outubro de 2009, passa a integrar o processo de discussão e análise do Projeto de Lei parecer que conclui nos termos seguintes:

“Concordamos, também, com a supressão do art. 13 do Substitutivo aprovado inicialmente na Câmara dos Deputados, dado que a ANEEL argumentou que os custos da instalação de medidores por conta das concessionárias de distribuição de energia elétrica levaria a uma quebra do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, demandando significativa elevação de tarifas.

Pelas mesmas razões do item anterior, também concordamos com a supressão do art. 14 da proposição aprovada inicialmente na Câmara dos Deputados”.

Necessário frisar que o parecer da ANEEL atendeu a uma solicitação encaminhada pela ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica, sem que houvesse, por parte da agência qualquer tipo de aferição acerca dos efeitos da manutenção daqueles artigos, ou seja, foi um parecer fruto da “captura” da agência, por parte de apenas um dos lados da relação de consumo que cabe à agência regular e fiscalizar.

O que se pode verificar da Lei aprovada e sancionada, com a exclusão dos artigos 13 e 14 é absurda inversão dos princípios da Generalidade e da Modicidade Tarifária, com a valoração do segundo em detrimento do primeiro.

Em nome do princípio da Modicidade Tarifária se reduzem os recursos para o atendimento do princípio da Generalidade

A Lei 10.438, de 26 de abril de 2002 trouxe mecanismos financeiros que viabilizaram o atendimento a milhões de famílias até então excluídas do serviço público de distribuição de energia elétrica, por meio da Lei 10.762, de 11 de novembro de 2003, que instituiu o Programa “Luz para Todos”.

10.5 A CDE Utilizada Para a Modicidade Tarifária, Sem Universalização

Do ponto de vista da eletrificação rural, o mecanismo mais importante foi a instituição da CDE – Conta de Desenvolvimento Energético, cuja utilização no financiamento do Programa “Luz para Todos” garantiu o avanço do atendimento, mantendo a modicidade tarifária e o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Aos 11 de janeiro de 2013 foi publicada a Lei 12.783, tratando das “concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária...”.

O Decreto 7.891, publicado no 23 de janeiro de 2013, regulamentou a Lei 12.783 e, nesta mesma data foi publicada a Medida Provisória 605.

Por meio dessa legislação foi alterada a Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, na parte que trata da CDE – Conta de Desenvolvimento Energético, artigo 13.

É no que diz respeito à modicidade das tarifas que a Lei é alterada, afetando significativamente a continuidade do processo de inclusão ao serviço público de distribuição de energia elétrica, decorrente do princípio da generalidade, como se pode constatar:

Art. 13. Fica criada a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE visando ao desenvolvimento energético dos Estados, além dos seguintes objetivos:

(...)

II - garantir recursos para atendimento da subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda; [\(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013\)](#)

(...)

IV - prover recursos e permitir a amortização de operações financeiras vinculados à indenização por ocasião da reversão das concessões ou para atender à finalidade de modicidade tarifária; [\(Redação dada pela Lei nº 12.783, de 2013\)](#)

(...)

VII - prover recursos para compensar descontos aplicados nas tarifas de uso dos sistemas elétricos de distribuição e nas tarifas de energia elétrica, conforme regulamentação do Poder Executivo; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 605, de 2013\)](#)

VIII - prover recursos para compensar o efeito da não adesão à prorrogação de concessões de geração de energia elétrica, conforme regulamentação do Poder Executivo, assegurando o equilíbrio da redução das tarifas das concessionárias de distribuição, consoante disposto no [§ 2º do art. 1º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013. \(Incluído pela Medida Provisória nº 605, de 2013\)](#)

(...)

É apenas com vistas à modicidade das tarifas que tais instrumentos legais foram gestados, ou seja, somente vieram ao mundo para se obter uma substancial redução no valor final da tarifa ao consumidor/usuário do serviço público de distribuição de energia elétrica, lançando mão, para este intento, de receitas de fundos setoriais, no caso a CDE – Conta de Desenvolvimento Energético, essencial para continuidade e manutenção do processo de inclusão rural ao serviço público de distribuição de energia elétrica, conquistado por meio do Programa “Luz para Todos”.

Não se poder negar a essencialidade e importância da modicidade das tarifas, uma das funções da utilização da CDE no Programa “Luz para Todos”, e talvez a mais importante, foi a de garantir a modicidade tarifária, trata-se apenas de ressaltar que não se pode negar um princípio que garante a todos o acesso à energia elétrica para reduzir o impacto tarifário para aqueles que já receberam o conforto, a comodidade e a dignidade do direito de acesso e uso da energia elétrica.

A supervalorização de um dos princípios que informam o conceito de serviço adequado equivale a não atender à exigência constitucional de prestação de serviço adequado na exploração dos serviços públicos, é uma forma de se tomar um único aspecto, uma única condição, como se fosse o suficiente para se atender a todo o rol de princípios exigidos.

11 DIREITO UNIVERSAL DE ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA, UM DIREITO AMBIENTAL

11.1 Titularidade Sobre os Bens Ambientais

Todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil têm direito de ser incluídos ao serviço público de distribuição de energia elétrica, sem qualquer espécie de distinção ou medida protelatória de consecução de tal direito.

Não se pode tratar de forma diferenciada, do residente no meio urbano, aquele que reside no meio rural.

Todos e cada um dos que aqui residem são os titulares do direito de uso das fontes naturais para geração de energia e, deste modo, não se pode frustrar o seu acesso ao resultado da exploração dessas fontes, sob pena de descumprir a legislação pátria, desde a Constituição Federal até à legislação para e infraconstitucional, posto que as relações contratuais, as implicações econômicas e mesmo os limites de modicidade tarifária, em tal exploração, devem se submeter à lógica **cartesiana** de que todos os titulares do direito de uso das fontes naturais devem usufruir da energia gerada a partir de tais fontes, lógica que se sobrepõe a qualquer outro entendimento, seja de que natureza for. A fundamentação constitucional, para constitucional e infraconstitucional desta lógica é o que veremos a seguir.

De início, é necessário reafirmar e trazer ao trabalho, o artigo 1º da Constituição Federal que estabelece quais são os fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo a partir dos incisos deste artigo que todo restante da Carta Magna se justifica.

Qualquer norma, constitucional, para constitucional ou infraconstitucional, que colida com tais incisos está em conflito com o que fundamenta a nossa República. Dentre tais incisos, chamamos a atenção para dois deles, o inciso II – cidadania e III – dignidade da pessoa humana. É a partir destes dois incisos, partes constituintes dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que temos que analisar o direito de todos à inclusão no serviço público de distribuição de energia elétrica.

Onde não há prestação de serviços públicos ou onde há tratamento diferenciado para sua prestação, deixa de existir cidadania e dignidade da pessoa humana, assim, o tratamento diferenciado ou a imposição de dificuldades ao acesso

amplo e universal de qualquer prestação de serviço público é um atentado à ordem constitucional. Fere os fundamentos da República Federativa do Brasil.

FIORILLO e FERREIRA (2009) ensinam que:

“O bem de uso comum do povo está vinculado ao próprio povo, por determinação constitucional. O Poder Público, representado pelas pessoas jurídicas de direito público interno, possui a incumbência de gerenciá-lo para posterior direcionamento e aproveitamento do próprio povo; não possui, dessa forma, nenhum dos atributos estruturantes do conceito de propriedade com relação a cada espécie de bem, de acordo com o mandamento estabelecido de maneira inovadora pela Constituição de 1988.”
(Pag. 36)

Significa dizer que a Constituição Federal ao estabelecer, nos artigos 21 a 24, a competência da União, para, entre outras atribuições,

“explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (...) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos” (art. 21, XII, b)

e, ainda, *“instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.”* (art. 21, XIX) e, mesmo quando declara ser de competência privativa da União a legislação sobre *“águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”* (art. 22, IV) e *“atividades nucleares de qualquer natureza”* (art. 22, XXVI), ou, quando define como concorrente entre União, Estados e Distrito Federal a competência para *“registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”* (art. 23, XI) e, por fim, legislar concorrentemente, sobre *“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”* (art. 24, VI) e sobre a *“responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”* (art. 24, VIII), não está, a Constituição, declarando a propriedade sobre os bens naturais citados ou abrangidos pelos artigos retro como sendo de um ente público, seja de qual esfera for (Federal, Estadual ou Municipal), está apenas definindo limites e obrigações de cada ente federativo na sua obrigação de gestor de tais bens, que, em última análise, pertencem a todos os brasileiros e estrangeiros que aqui residem, inclusive as futuras gerações.

O meio ambiente e os bens ambientais configuram-se como Interesses ou Direitos Difusos.

Significa dizer que são direitos ou interesses transindividuais, não pertencendo a ninguém especificamente, mas a todos, de forma indivisível, sendo obrigação de todos, sem exceção, sua defesa e garantia, estando sob a proteção do Ministério Público, em nome dessa coletividade indefinida.

É como está definido na Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, artigo 81, inciso I:

*Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;*

O artigo 225 da Constituição Federal determina que o bem ambiental é de uso comum do povo

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Devendo o conceito de povo ser entendido nos termos do artigo 5º, *caput*, da Constituição, ou seja, os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, como se vê:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos **brasileiros e aos estrangeiros residentes no País** a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:” (grifo nosso)*

11.2 As Fontes de Energia São Bens Ambientais

Toda forma de energia elétrica decorre de um processo da natureza. A utilização dos cursos d’água, a força dos ventos, a queima de combustíveis fósseis ou não fósseis, o vento, a radiação solar, enfim, não há como se dissociar a geração da energia elétrica dos bens ambientais.

Sendo assim, a apropriação social da energia se caracteriza também como bem ou interesse ambiental, logo difuso, posto que indivisível e transindividual e, portanto, albergada sob o manto dos direitos difusos. Ou seja, conforme a legislação de nosso país, a energia elétrica é um bem social que deve ser usufruído por todas as pessoas, brasileiras ou estrangeiras residentes no Brasil, na locução do artigo 5º da Constituição Federal “...sem distinção de qualquer natureza”.

FIORILLO (2007), ao tratar do tema da tutela jurídica dos bens ambientais afirma que

“a energia é um bem ambiental tutelado na forma do que estabelece a Constituição da República e balizada através de normas infraconstitucionais (...) conforme suas diferentes formas visando o aproveitamento das chamadas “fontes de energia”.

“A Carta Magna, no art. 20, estabeleceu que, além dos recursos ambientais gerenciados pela União (vide incisos I a XI), também merecem sua tutela jurídica (art. 20, VIII) os chamados potenciais de energia hidráulica”

12 O ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA E O DIREITO DO CONSUMIDOR

A Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, em seu artigo 7º expressa de forma inequívoca a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações entre Concessionários, Permissionários e Consumidores dos Serviços Públicos explorados economicamente por terceiros, que não a União, os Estados e o Distrito Federal, ao alertar que, “*Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários.*”, garantindo a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor, nas relações entre usuários e fornecedores do serviço público de qualquer natureza.

A lei consumerista, ao estabelecer os conceitos de consumidor e fornecedor, deixa inegável tal relação de consumo existente, como segue:

“Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”

Por fim, o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor garante o direito ao recebimento de serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos, quando se tratarem de serviços essenciais.

“Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.”

NUNES, (2004), explicita, a partir da equiparação entre a figura do consumidor à do cidadão, a aplicabilidade de todos os princípios e normas constitucionais:

“como a figura do consumidor, em larga medida, equipara-se à do cidadão, todos os princípios e normas constitucionais de salvaguarda dos direitos do cidadão são também, simultaneamente, extensivos ao consumidor pessoa física. Dessarte, por exemplo, os princípios fundamentais instituídos no art. 5º da Constituição Federal são, no que forem compatíveis com a figura do consumidor na relação de consumo, aplicáveis como comando normativo constitucional.” (NUNES, 2004 p. 25)

Vê-se, por fim, que o direito de acesso e uso do serviço público de distribuição de energia elétrica encontra comunicação perfeita com o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor, analisados à luz dos direitos estabelecidos no Título II, Capítulo I, nos Direitos e Garantias Individuais e Coletivas, bem como os Direitos do Consumidor, no art. 5, XXXII e no art. 225 por onde se verifica e resta nítida a constatação da existência de identidade entre ambos.

“São direitos de terceira geração, de incidência transversa aos demais ramos do direito e de assento constitucional expresso. O alcance de ambos é de natureza meta-individual. Sendo o direito à energia elétrica um bem ambiental, tutelado pelo direito ambiental, sua natureza difusa está submetida ao princípio do acesso de todos, presentes e futuras gerações, conforme estabelece o caput do artigo 225 da Constituição Federal, pois é bem “de uso comum do povo” cabendo a todos o “...dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Significa dizer: acesso indeterminado garantido pelo Direito Ambiental e qualidade da prestação do serviço garantida pelo Direito do Consumidor.” (Camargo; Ribeiro; Guerra, 2009)

Camargo e Brito (2014) afirmam que

“O direito de ser incluído é uma decorrência da concepção de igualdade de direitos e de acessos na sociedade plural e extremamente desigual.(...) Esta igualdade por sua vez é decorrência de nossa dignidade de pessoa humana, uma construção histórico-cultural e jurídica assente contemporaneamente nos Estados democráticos de direito.” (pag. 121)

O direito ao acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica caracteriza-se, também, como um dos direitos albergados sob a tutela dos Direitos Humanos.

O título I da Constituição Federal, denominado “Dos Princípios Fundamentais”, em seu artigo 1º assim determina:

“TÍTULO I

Dos Princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)”

Já o artigo 3º informa:

“Art. 3º Constituem 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.”

Por fim, o artigo 4º, que trata dos princípios que regem a República Federativa do Brasil nas suas relações internacionais coloca, logo após o princípio da independência nacional, inciso I, a prevalência dos direitos humanos, inciso II do artigo 4º da Constituição.

Temos então que, o segundo e o terceiro fundamentos da República Federativa do Brasil, seus princípios fundamentais, são, respectivamente, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Além disso, seus objetivos fundamentais são:

“construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Por fim, os direitos humanos têm prevalência nas relações internacionais do Brasil, o que pode ser entendido, de forma inequívoca, que internamente os Direitos Humanos também prevalecem nas relações entre o Estado brasileiro e seus naturais ou estrangeiros aqui residentes, entender de forma diversa seria um atentado ao raciocínio lógico.

NUNES (2007), citando o Professor Fábio Konder Comparato, afirma que *“o núcleo essencial dos direitos humanos reside na vida e na dignidade da pessoa”* (pg.46)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, já determinava em seu artigo XXI, 2, que *“Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país”*. O artigo VII estabelece:

“Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação”.

Ou seja, sob a óptica dos Direitos Humanos, desde o princípio da isonomia inscrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos não se permite qualquer forma de discriminação, por qualquer que seja a fundamentação.

Assim, todos têm direito a igual tratamento no que diz respeito ao acesso aos serviços públicos.

O Plano Nacional de Direitos Humanos, em sua versão 3, objeto do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, entre outras definições e diretrizes, em sua diretriz número 5, que trata da *“Valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento”*, estabelece como primeira ação programática a garantia ao *“acesso universal a serviços públicos essenciais de qualidade”*, dentro do objetivo estratégico *“III – Fortalecimento dos direitos econômicos por meio de políticas públicas de defesa da concorrência e de proteção do consumidor”*.

Deste modo, temos que o acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica está albergado sob a tutela dos Direitos Humanos, seja por constituir

direito previsto na Declaração Universal dos Direitos do Homem, por se caracterizar como objetivo estratégico previsto pelo Estado brasileiro em seu Plano Nacional de Direitos Humanos, seja por constituir-se em mecanismo para se atingir os objetivos da República Federativa do Brasil, conforme previsto no artigo 3º da Constituição Federal, seja por caracterizar-se como elemento indispensável à cidadania e à dignidade da pessoa humana, que são fundamentos da República Federativa do Brasil, como determina o artigo 1º da Constituição. (CAMARGO; RIBEIRO, 2015)

Tudo isto somado, qualquer ação ou intenção de ação, que de alguma maneira impeça, dificulte ou reduza a possibilidade de acesso amplo e universal de todo e qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil ao serviço público de distribuição de energia elétrica configura-se em violação aos Direitos Humanos e à Constituição Federal, devendo ser afastado de plano.

14 COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI E O QUE ESPERAR DAQUI PARA DIANTE

Foram necessárias nove décadas, quase um século desde a primeira ligação de energia elétrica na área rural no Brasil, para ser esboçado um programa de eletrificação rural que alterasse paradigmas e mexesse com algumas certezas, buscando efetivar uma inclusão ao serviço público de distribuição de energia elétrica em grande escala.

Durante toda a sua história, até então, a eletrificação rural fora tratada como um tema de menor importância, sendo objeto de programas eventuais e descontínuos, levados a efeito em obediência a parâmetros de agências internacionais de fomento e com a sua eventual universalização obstada por limitações mercadológicas e/ou contratuais, assimiladas como se fossem de interesse geral.

Mais ainda, sua gestão esteve ora a cargo de órgãos ligados à pasta da agricultura, ora ao desenvolvimento agrário, ora tratada como fomento à produção agrícola, ora como benefício localizado, ora como “moeda” eleitoral.

Os limites ao atendimento de novas solicitações no meio rural, de forma universal pelo serviço público de distribuição de energia elétrica sempre se justificaram pelo limite do impacto tarifário àqueles que já se encontravam atendidos pelo serviço.

A própria legislação do setor elétrico brasileiro estabeleceu tais limites ao investimento em novas ligações no meio rural, alegando, entre outras, que o custo de conexão à rede seria extremamente elevado, o retorno tarifário, de forma inversa ao investimento necessário, seria baixíssimo, em vista da pobreza existente no meio rural e a manutenção do serviço, na forma exigida pela lei, inadmissível, pelo seu custo.

A partir do Programa “Luz para Todos”, em 11 de novembro de 2003, é que se dá avanço significativo a um propósito ambicioso: universalizar o acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica a todos os moradores do meio rural, que nunca tivessem tido acesso a este direito.

A suspensão da eficácia de algumas das normas limitadoras do acesso universal ao serviço público de distribuição de energia elétrica no meio rural e o fato de o Estado brasileiro assumir a tarefa de universalizar o acesso a esse direito fundamental, foram alguns dos elementos que garantiram o êxito desse programa governamental.

Foram mais de 3.219.000 ligações efetuadas, levando a inclusão energética para mais de 15,5 milhões de pessoas, entre novembro de 2003 e dezembro de 2014, pouco mais de 11 anos.

Os mecanismos de que se lançou mão para viabilizar o programa, contudo, não se tornaram regra permanente, isso por que, apesar do grande avanço que se viu, permanece ainda viva e latente no setor elétrico a mesma cultura segregacionista que pode fazer com que, em futuro não muito distante, tenhamos um belo e crescente universo de excluídos do serviço público de distribuição de energia elétrica no meio rural brasileiro por atender, aquilo a que nos referimos em trabalho anterior como um “estoque de excluídos”, para alimentar novos programas governamentais.

É necessário vencer a cultura predominante no setor elétrico brasileiro, alterando a estrutura normativa para garantir o acesso universal ao serviço público de distribuição de energia elétrica, sem a necessidade de novos “programas de eletrificação rural”, dependentes da vontade/sensibilidade de governantes, ou de verbas eventuais.

14.1 Das Limitações Regulatórias à Possibilidade de Universalização

Desde seu início, a eletrificação rural no Brasil esteve limitada por uma estrutura normativa que permitia às empresas distribuidoras recusarem-se a atender a determinadas solicitações, com base em equações relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro, modicidade tarifária, investimento seguro, entre outros.

O fato é que o morador do meio rural brasileiro, sobretudo o mais pobre e menos organizado politicamente, compôs sempre um “estoque” de exclusão hábil para preencher de conteúdo os discursos eleitorais e propiciar a criação de programas eventuais, a fim de atender demandas de agências de fomento ou bancos internacionais em programas de desenvolvimento, como pressupostos necessários à obtenção de dinheiro barato em financiamentos desenvolvimentistas. (CAMARGO; RIBEIRO; GUERRA, 2009).

Diante da primeira demanda entre consumidor e fornecedor de energia elétrica, ainda nos anos de 1930, o Poder Judiciário julgou lícita a aplicação de um reajuste tarifário diferenciado, com índice para o consumidor urbano rural superior ao do consumidor urbano. (JUCÁ, 1988)

Os diplomas legais promulgados, de maneira geral, desde o Decreto 23.501/33, privilegiaram o interesse das concessionárias de energia elétrica – estatais ou privadas, e, de parte do corpo técnico destas, o procedimento sempre foi o de um proporcional grau de exclusão da maior parte da população rural. (RIBEIRO, 1993).

(MARQUES, 2005) afirma: *“Havia que se pagar pelo acesso à eletricidade. Assim era a legislação, os programas de eletrificação eram caros e geradores de exclusão.”* (pg. 17).

Não havia interesse de parte das concessionárias, conforme afirma (MARQUES, 2005), em atender pessoas pobres que moravam em pontos distantes, sem retorno financeiro imediato.

Esta cultura do retorno financeiro em curto prazo, do capitalismo sem risco e do investimento certo e de retorno imediato sempre foi marcante na relação do Estado brasileiro com o capital privado.

(SILVA, 2011) analisando as discussões sobre o setor elétrico em fins dos anos 1950 e início dos anos 1960, observa que:

“...o discurso do empresariado, dos técnicos e dos juristas paulistas não exclui a participação do Estado no setor elétrico, mas submete à análise das ‘nossas circunstâncias históricas e geoeconômicas’. Ou seja, que o Estado se mantivesse nas regiões onde as empresas estrangeiras não se interessassem em realizar investimentos (como as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país) e que continuasse a garantir a atuação da iniciativa privada nas no eixo Rio- São Paulo, onde os lucros eram garantidos devido à intensa atividade industrial e desenvolvimento urbano. Nestas localidades, as companhias estrangeiras já possuíam usinas instaladas e o lucro era maximizado pela utilização da carga de energia elétrica e pela majoração das tarifas. Nas outras regiões, onde os lucros tardariam, e muito, a acontecer, onde se demandava investimentos vultosos para a instalação de novas usinas, por exemplo, a política energética brasileira deveria clamar pela intervenção estatal.” (pg. 214)

Toda a exclusão mantida pela limitação de atendimento por parte das empresas de distribuição estava em total sintonia com a estrutura normativa, tudo dentro da lei, ou seja, a lei era instrumento de exclusão.

De 1990 até 2003, vigeu a Portaria DNAEE 05/90, por meio da qual se estabeleceu que as concessionárias de energia elétrica pudessem cobrar do solicitante de nova ligação o valor referente à diferença entre o custo total da obra de eletrificação e o limite de investimento, estipulado tendo por base a *tarifa fiscal*.

O valor limite de investimento da concessionária era, para o meio urbano, de até quatro vezes e, para o meio rural, até seis vezes o valor da Tarifa Fiscal.

Em janeiro de 1996, o valor da Tarifa Fiscal fixado em R\$ 64,48 (sessenta e quatro reais e quarenta e oito centavos), ou seja, o limite de investimento da concessionária em novas ligações ficou sendo de R\$ 257,92 (duzentos e cinquenta e sete reais e noventa e dois centavos), para ligações urbanas e R\$ 368,88 (trezentos e sessenta e oito reais e oitenta e oito centavos) para ligações rurais. Valores que permaneceram inalterados até o ano de 2003, quando da edição da Resolução 223, de 29 de abril de 2003, pela ANEEL (CAMARGO, 2010).

14.2 Equação Financeira

A estrutura de custo elaborada para garantir o atendimento por meio do “Luz para Todos” era rateado em até três partes, sendo primeiro a concessionária, com 15% do custo total, governos estaduais/municipais com 10% (participação não obrigatória, o Estado de São Paulo, por exemplo, não aportou qualquer participação financeira em seu orçamento ao “Luz para Todos”) e o Governo Federal, por meio da ELETROBRAS, responsável por 35%, na forma de financiamento às concessionárias (utilizando recursos da RGR³) e o restante do custo a título de subvenção (recursos da CDE⁴).

O resultado deste arranjo financeiro tripartite era a gratuidade para o solicitante, que recebia a ligação diretamente em sua casa, com um “kit” contendo até três lâmpadas e duas tomadas, sem ter que arcar com qualquer despesa por isso.

14.3 Suspensão da Regulação no Âmbito do “Luz para Todos”

Publicado em 11 de novembro de 2003, o Decreto 4.873 regulamentou a Lei 10.762, que instituiu o Programa “Luz para Todos”.

³ Criada pelo Decreto 41.019, de 26 de fevereiro de 1957, a RGR tem por objetivo a compensação por ativos não depreciados, no caso de término ou revogação da concessão.

⁴ Criada pelo Lei 10.438, de 26 de abril de 2002, a CDE tinha por objetivo o desenvolvimento energético dos Estados e a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional, nas áreas atendidas pelos sistemas interligados e promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional.

O artigo 7º desse Decreto atribuiu ao Ministério de Minas e Energia a responsabilidade de editar o Manual de Operacionalização do “Programa “Luz para Todos” e demais normas pertinentes à sua execução. Em decorrência de tal mandamento normativo, as novas ligações, a serem efetuadas sob a égide do “Luz para Todos” passaram a ser regulamentadas pelo Manual de Operacionalização do Programa “Luz para Todos”.

Com a implementação das normas do Programa “Luz para Todos”, por meio do Ministério de Minas e Energia, a Resolução 456/00, então vigente à época, nos pontos colidentes com as regras do Programa “Luz para Todos”, ficou com sua vigência suspensa.

Limitações tais como o conceito de Ponto de Entrega, que inviabilizavam o atendimento pelo custo inacessível à maioria dos solicitantes, ou o atendimento à propriedade e não ao domicílio, deixaram de ter eficácia, para o âmbito das ligações do “Luz para Todos”.

14.4 O perfil da pobreza no meio rural

Conforme já verificado anteriormente, até o ano de 2009, em 97% dos domicílios atendidos pelo Programa “Luz para Todos” a renda familiar era de até três salários mínimos, sendo que 60,4% estavam na faixa de até um salário mínimo por mês e 36,6% acima de um e até três salários mínimos.

Por outro lado, 49,3% eram beneficiários de algum tipo de programa governamental, sendo que 30,5% eram beneficiários do “Bolsa Família”.

14.5 Equívoco

Conforme já visto anteriormente, o tripé formado pela gratuidade da inclusão ao serviço público de distribuição de energia elétrica, a suspensão da eficácia normativa das normas limitadoras do atendimento e o financiamento de parte dos custos referentes às ligações para garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e limitar o impacto tarifário, garantindo a modicidade tarifária do sistema, foi o que garantiu um programa que, em período relativamente curto, chegou à quase totalidade do universo rural excluído do serviço público de distribuição de energia elétrica.

A literatura acerca do tema da eletrificação, em especial das últimas três ou quatro décadas, vem repetindo à exaustão a necessidade de atuar em alguns pontos, tais como:

- a população rural excluída do serviço público de distribuição de energia elétrica é pobre e não possui relevância política suficiente para exercer pressão sobre o Estado e receber a atenção devida;
- a estrutura normativa, ao estabelecer limites de investimento a novas ligações ou prever limites de atendimento (“ponto de entrega”, limite da via pública com a propriedade) a partir dos quais a responsabilidade sobre os custos recaia sobre o solicitante, que, em face de sua condição de pobreza não conseguia assumir tal ônus;
- a eletrificação rural é uma questão política e sua solução depende de “vontade política”.

O Programa “Luz para Todos” somente atingiu os 3.2 milhões de ligações rurais em cerca de 10 anos por ter agido nessas três frentes.

É um grande equívoco, para dizer o mínimo, abandonar este tripé, trocando-o por uma planilha de grandes números, que pode vir a se desequilibrar com o tempo, por não se incorporar esta fórmula à mecânica do sistema de atendimento do serviço público de distribuição de energia elétrica.

14.6 O Avanço e os Retrocessos, ou “Dando um Passo à Frente Para Tomar Impulso Para Correr Para Trás”

O decreto que regulamentou o Programa “Luz para Todos”, no ano de 2003, foi o de nº 4.873, de 11 de novembro de 2003. Este Decreto estabelecia, em rápida síntese:

Em seu artigo 1º:

“Fica instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", destinado a propiciar, até o ano de 2008, o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público.”

Já o artigo 2º estabelecia que:

“Os recursos necessários para o custeio do Programa serão oriundos da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, instituída como subvenção

econômica pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, da Reserva Global de Reversão - RGR, instituída pela Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, de agentes do setor elétrico, da participação dos Estados, Municípios e outros destinados ao Programa”.

Os artigos 3º e 4º tratavam da estrutura de gestão do Programa, que já foi tratado neste trabalho. O artigo 5º dava conta das prioridades, dando critérios para atendimento.

“Art. 5º O Programa "LUZ PARA TODOS" observará as seguintes prioridades:

I - projetos em Municípios com índice de atendimento inferior a oitenta e cinco por cento, segundo dados do Censo 2000;

II - projetos de eletrificação rural que beneficiem populações atingidas por barragens, cuja responsabilidade não esteja definida para o executor do empreendimento;

III - projetos de eletrificação rural que enfoquem o uso produtivo da energia elétrica e que fomentem o desenvolvimento local integrado;

IV - projetos de eletrificação rural em escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento d'água;

V - projetos de eletrificação rural que visem atender assentamentos rurais; e

VI - projetos de eletrificação para o desenvolvimento da agricultura familiar.”

O artigo 6º tratava das alternativas de atendimento, das fontes de energia elétrica a utilizar.

“Art. 6º Serão contempladas como alternativa de atendimento da execução do Programa "LUZ PARA TODOS", a extensão de redes convencionais e ainda os sistemas de geração descentralizados, com redes isoladas ou sistemas individuais, nos termos do manual de operacionalização de que trata o art. 7º.”

E, finalmente, o artigo 7º estabelece o prazo para a edição do manual de operacionalização do Programa, que norteará a execução do Programa, lembramos, suspendendo a eficácia da estrutura normativa vigente, em especial a Resolução Normativa 456/2000, da ANEEL. *“Art. 7º O Ministério de Minas e Energia deverá, no prazo de trinta dias, editar o manual de operacionalização do Programa e demais normas pertinentes à sua execução”.*

Vê-se, da leitura direta, sem necessidade do uso de grandes técnicas interpretativas, que o Programa regulamentado pelo Decreto 4873/2003 era de alcance universal, pois *“destinado a propiciar (...) o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público.”*

Não havia qualquer espécie de limitação de atendimento, havia prioridades a observar no atendimento, mas não restrições, todos os que estavam sem receber o serviço público de distribuição de energia elétrica no meio rural brasileiro podiam receber, alguns antes e outros depois, mas todos estavam contemplados.

Em 25 de abril de 2008, por meio do Decreto 6442, o Programa tem o seu alcance prorrogado até o ano de 2010, como segue:

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 13, inciso V, e 14, § 12, da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002,

DECRETA:

Art. 1º O art. 1º do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”, destinado a propiciar, até o ano de 2010, o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público.

Parágrafo único. O Ministério de Minas e Energia definirá as metas e os prazos de encerramento do Programa, em cada Estado ou por área de concessão, respeitado a data estabelecida no caput.” (NR)

Pelo que se vê, permanecia o caráter de universalidade do atendimento, havendo somente que ser definido pelo Ministério de Minas e Energia os prazos e metas por área de concessão.

Em 5 de outubro de 2010, tem início uma caminhada de retrocesso ao avanço que significou o Programa “Luz para Todos”. O Decreto 7324 Determina:

“Art. 1º - O art. 1º do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º

§ 1º Fica prorrogado o prazo de execução do Programa “LUZ PARA TODOS” até 31 de dezembro de 2011, com o objetivo de garantir a finalização das ligações destinadas ao atendimento em energia elétrica, que tenham sido contratadas ou estejam em processo de contratação, até 30 de outubro de 2010.

§ 2º Os prazos de vigência das contratações mencionadas no § 1º, com base nos cronogramas apresentados pelos Agentes Executores, serão objeto de avaliação pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS e posterior homologação pelo Ministério de Minas e Energia.

§ 3º O Ministério de Minas e Energia definirá as metas e os prazos do Programa, em cada Estado ou área de concessão, respeitada a data limite de 31 de dezembro de 2011.”

Ou seja, a partir daquela data, aqueles moradores das áreas rurais, cujas ligações ainda não tivessem sido contratadas ou não se encontrassem em fase de contratação, estavam excluídas do direito de acesso gratuito ao serviço público de

distribuição de energia elétrica. Por meio de um decreto, estão excluídas do direito a este serviço público fundamental as futuras gerações, por que, “infelizmente”, chegaram tarde. E mesmo as contratadas estavam sujeitas a aprovação de cronogramas pela Eletrobras e homologação pelo Ministério de Minas e Energia, até o limite do dia 31 de dezembro de 2011.

Em 08 de julho de 2011, diante da necessidade de ainda atender a um número considerável de ligações já contratadas, com cidadãos aguardando seu pedido ser efetivado, foi publicado o Decreto 7520, que assim estabelecia:

“Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", para o período de 2011 a 2014, destinado a propiciar o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público.

§ 1º São beneficiários do Programa "LUZ PARA TODOS" as pessoas:

I - domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário, de acordo com critérios a serem definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL no prazo de até trinta dias contado da publicação deste Decreto; ou

II - atendidas pelo Programa Territórios da Cidadania ou pelo Plano Brasil Sem Miséria.

§ 2º Além dos beneficiários previstos no §1º, serão atendidos pelo Programa "LUZ PARA TODOS" projetos de eletrificação em:

I - assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades localizadas em reservas extrativistas ou em áreas de empreendimentos de geração ou transmissão de energia elétrica, cuja responsabilidade não seja do respectivo concessionário; e

II - escolas, postos de saúde e poços de água comunitários.

§ 3º O Ministério de Minas e Energia definirá as metas e os prazos do Programa "LUZ PARA TODOS", em cada Estado ou área de concessão ou permissão, respeitado o período estabelecido no caput.

Art. 2º Os recursos necessários para o custeio do Programa "LUZ PARA TODOS" serão oriundos da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, instituída como subvenção econômica pela Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, da Reserva Global de Reversão - RGR, instituída pela Lei nº 5.655, de 20 de maio de 1971, e de agentes do setor elétrico.

Art. 3º As solicitações para o atendimento de domicílios rurais com ligações monofásicas ou bifásicas, quando não enquadradas nas condições de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º, poderão receber recursos da CDE, a título de subvenção econômica, para a instalação do ramal de conexão, do kit de instalação interna e do padrão de entrada sem o medidor, conforme regulação da ANEEL.

Art. 4º O Programa "LUZ PARA TODOS" será coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e operacionalizado com a participação das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - ELETROBRAS e das empresas de seu grupo empresarial.

Art. 5º A estrutura do Programa "LUZ PARA TODOS", para o período de 2011 a 2014, será composta por um Comitê Gestor Nacional de Universalização e por Comitês Gestores Estaduais, que exercerão a gestão compartilhada do Programa.

Parágrafo único. Ficam mantidas a composição, as atribuições e as competências do Comitê Gestor Nacional de Universalização e dos Comitês Gestores Estaduais, constituídos nos termos do Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003.

Art. 6º Alterações na composição, nas atribuições e nas competências do Comitê Gestor Nacional de Universalização e dos Comitês Gestores Estaduais serão realizadas por ato do Ministro de Estado de Minas e Energia.

Parágrafo único. As alterações na composição dos Comitês Gestores Estaduais serão definidas pelo Ministério de Minas e Energia em conjunto com os respectivos Governos estaduais.

Art. 7º As prioridades e as alternativas tecnológicas para os atendimentos previstos no Programa "LUZ PARA TODOS", no período de 2011 a 2014, observarão o disposto no Manual de Operacionalização e no Manual de Projetos Especiais, a serem editados pelo Ministério de Minas e Energia.

Parágrafo único. O Manual de Operacionalização, o Manual de Projetos Especiais e as demais regras expedidas sob a vigência do Decreto nº 4.873, de 2003, permanecerão válidos e eficazes até que sejam substituídos pelos novos Manuais de que trata o caput.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação."

A partir da publicação deste decreto, o universo a ser atendido pelo Programa "Luz para Todos" se torna ainda mais específico, aparentemente mais amplo, mas, como veremos, tem apenas a intenção de "fechar a conta".

Se o Decreto anterior tinha por objetivo limitar o atendimento às ligações contratadas ou em fase de contratação, ou seja, pretendia encerrar de forma correta os contratos, este apresenta limitações de outra ordem.

Agora o universo a atender é composto por:

*"§ 1º São beneficiários do Programa "LUZ PARA TODOS" as pessoas:
I - domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário, de acordo com critérios a serem definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL no prazo de até trinta dias contado da publicação deste Decreto; ou*

II - atendidas pelo Programa Territórios da Cidadania ou pelo Plano Brasil Sem Miséria.

§ 2º Além dos beneficiários previstos no §1º, serão atendidos pelo Programa "LUZ PARA TODOS" projetos de eletrificação em:

I - assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades localizadas em reservas extrativistas ou em áreas de empreendimentos de geração ou transmissão de energia elétrica, cuja responsabilidade não seja do respectivo concessionário; e

II - escolas, postos de saúde e poços de água comunitários."

As pessoas do inciso I do § 1º eram aquelas cujo custo de ligação ultrapassava em três vezes o valor médio de ligação contratada, e que por isso, poderiam ter sua ligação diferida, sem qualquer prejuízo para a concessionária, no tocante à sua revisão tarifária, conforme previsto no artigo 14 da Resolução Normativa, 223, da ANEEL:

”Art. 14. O não-atendimento das metas acumuladas dos Programas Anuais, constantes do respectivo Plano de Universalização, ensejará a redução dos níveis tarifários obtidos nas revisões periódicas realizadas a partir do ano de 2005, sendo aplicáveis os seguintes coeficientes redutores aos itens referentes aos custos gerenciáveis:

Não-Atendimento Coeficiente Redutor

Em até 10% dos Municípios 0,97

Em até 20% dos Municípios 0,95

Em até 30% dos Municípios 0,94

Em até 40% dos Municípios 0,92

Em até 50% dos Municípios 0,91

Acima de 50% dos Municípios 0,90

Parágrafo único. A redução será aplicada durante tantos anos do período de vigência dos novos níveis tarifários quantos sejam os anos em que as metas tenham sido descumpridas, sendo os níveis originalmente obtidos na revisão tarifária periódica restabelecidos por ocasião do reajuste subsequente.”

Além destes, tornam-se elegíveis para atendimento pelo Programa, aquelas pessoas “*atendidas pelo Programa Territórios da Cidadania ou pelo Plano Brasil Sem Miséria*” e, nos termos do § 2º, incisos I e II, os projetos que atendessem

“assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades localizadas em reservas extrativistas ou em áreas de empreendimentos de geração ou transmissão de energia elétrica, cuja responsabilidade não seja do respectivo concessionário; e

II - escolas, postos de saúde e poços de água comunitários”

Vê-se que o universo a atender vai sendo reduzido, se no ano de 2003, quando do lançamento do “Programa “Luz para Todos””, o atendimento seria destinado “*à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda não possui acesso a esse serviço público*”, agora não basta apenas viver no meio rural e não ter sido atendido pelo serviço público de distribuição de energia elétrica.

As solicitações que não estivessem enquadradas nestas condições poderiam vir a receber recursos da CDE para custear a sua ligação, como previsto no artigo 3º, a partir de regulação da ANEEL, como segue:

Art. 3º As solicitações para o atendimento de domicílios rurais com ligações monofásicas ou bifásicas, quando não enquadradas nas condições de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º, poderão receber recursos da CDE, a título de subvenção econômica, para a instalação do ramal de conexão, do kit de instalação interna e do padrão de entrada sem o medidor, conforme regulação da ANEEL.”

Contudo, a Resolução Normativa nº 414, da ANEEL delega às distribuidoras, em seus planos de universalização, a manutenção do direito ao acesso gratuito ou suportado parcialmente pelo solicitante, conforme se vê:

“Art. 27. Efetivada a solicitação de fornecimento, a distribuidora deve cientificar o interessado quanto à: I obrigatoriedade de: a) observância, na unidade consumidora, das normas e padrões disponibilizados pela distribuidora, assim como daquelas expedidas pelos órgãos oficiais competentes, naquilo que couber e não dispuser contrariamente à regulamentação da ANEEL; b) instalação, pelo interessado, quando exigido pela distribuidora, em locais apropriados de livre e fácil acesso, de caixas, quadros, painéis ou cubículos destinados à instalação de medidores, transformadores de medição e outros aparelhos da distribuidora necessários à medição”

(...)

§ 1º O prazo para atendimento, sem ônus de qualquer espécie para o interessado, deve obedecer, quando for o caso, ao plano de universalização, aprovado pela ANEEL.”

(...)

“Art. 40. A distribuidora deve atender, gratuitamente, à solicitação de fornecimento para unidade consumidora, localizada em propriedade ainda não atendida, cuja carga instalada seja menor ou igual a 50 kW, a ser enquadrada no grupo B, que possa ser efetivada: I mediante extensão de rede, em tensão inferior a 2,3 kV, inclusive instalação ou substituição de transformador, ainda que seja necessário realizar reforço ou melhoramento na rede em tensão igual ou inferior a 138 kV; ou II em tensão inferior a 2,3 kV, ainda que seja necessária a extensão de rede em tensão igual ou inferior a 138 kV, observado o respectivo plano de universalização de energia elétrica da distribuidora.”

Deste modo, o atendimento gratuito, nos moldes do Programa “Luz para Todos”, quando fora daqueles padrões estabelecidos pelo Decreto 7520, somente será possível para casos que se enquadrem nos planos de universalização das distribuidoras, ou seja, para os casos já previstos e ainda não atendidos, Nada há no que diga respeito a novas solicitações. Apenas o passado está previsto.

No ano de 2014, uma nova modificação irá reduzir ainda mais o universo do atendimento.

Em 30 de dezembro de 2014, por meio do Decreto 8.387, o Programa “Luz para Todos” foi prorrogado até dezembro de 2018, com o objetivo de atender cerca de

228 mil ligações, ainda pendentes, conforme cálculos governamentais, conforme consta do sítio Portal Federativo⁵.

“ Art. 1º O Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - “LUZ PARA TODOS”, até o ano de 2018, destinado a propiciar o atendimento em energia elétrica à parcela da população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público.

.....” (NR)

“Art. 3º As solicitações para o atendimento de domicílios rurais com ligações monofásicas ou bifásicas, destinadas a famílias de baixa renda, conforme definido pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico do Governo federal, quando não enquadradas nas condições de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 1º, deverão receber recursos da CDE, a título de subvenção econômica, para a instalação do ramal de conexão, do kit de instalação interna e do padrão de entrada sem o medidor, conforme regulação da ANEEL.” (NR)

“Art. 5º A estrutura do Programa “LUZ PARA TODOS”, até o ano de 2018, será composta de um Comitê Gestor Nacional de Universalização e dos Comitês Gestores Estaduais, que exercerão a gestão compartilhada do Programa.

.....” (NR)

“Art. 7º As prioridades e as alternativas tecnológicas para os atendimentos previstos no Programa “LUZ PARA TODOS”, até o ano de 2018, observarão o disposto no Manual de Operacionalização e no Manual de Projetos Especiais, a serem editados pelo Ministério de Minas e Energia.

Parágrafo único. O Manual de Operacionalização, o Manual de Projetos Especiais e as demais regras expedidas permanecerão válidos e eficazes até que sejam substituídos pelos novos Manuais de que trata o caput.” (NR)

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Enfim, ficou estabelecido que, se forem atendidas mais 228 mil famílias, não teremos mais nenhuma família excluída do atendimento por meio do serviço público de distribuição de energia elétrica.

Este é outro grande equívoco.

Podemos, ao longo deste trabalho, perceber que o Programa “Luz para Todos” experimentou as seguintes hipóteses, reiteradamente formuladas pelos pesquisadores do tema da eletrificação rural nos últimos 30 anos:

Hipótese 1 – Que a eletrificação rural é uma questão de vontade política.

Hipótese 2 – Que a maior parte dos excluídos do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica no meio rural permanece nessa condição por uma

⁵ www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/luz-para-todos-e-prorrogado-ate-2018-para-atender-a-mais-228-mil-familias-1 visualizado em 27 de setembro de 2015, às 14h15

questão econômica, ou seja, sua pobreza impede que custeiem, ainda que parcialmente a sua inclusão, dependendo da gratuidade de tal inclusão.

Hipótese 3 – Que a estrutura normativa possui características que impedem o acesso amplo e universal, em face de sua característica de não garantir a gratuidade de acesso.

Tais hipóteses, reiteramos, já vinham sendo propostas havia décadas pelos mais diversos estudiosos e pesquisadores do tema da eletrificação rural.

Ao implantar o Programa “Luz para Todos”, com a gratuidade garantida, com a suspensão da estrutura normativa excludente e exercendo a chamada “vontade política”, o Estado brasileiro efetivamente testou tais hipóteses e o resultado obtido demonstrou que se não era, somente, esta visão a correta para explicar a exclusão rural e apontar os meios para superá-la, ao menos ela faz parte da solução do problema.

Sem dúvida que o acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica não resolve o problema da pobreza no meio rural, este problema é decorrente da injusta distribuição de renda, da crescente concentração de renda, com o Estado servindo como um anteparo para evitar as perdas para o capital, bem mais do que um instrumento de distribuição de riqueza ou de democratização do acesso aos bens de consumo, à riqueza propriamente dita (PIKETTY, 2013).

15 UMA PROPOSTA DE FONTE DE RECURSOS

15.1 Da Necessidade de Suporte Financeiro Para Garantir o Atendimento Amplo e Universal ao Meio Rural de Forma Permanente e Autossustentável

Ainda que se entenda que o princípio da generalidade deve preceder em importância e prática o da modicidade tarifária, conforme ficou expresso neste trabalho, não se deve deixar de ter em conta que todo o investimento utilizado para obras de extensão de rede para novas ligações será, de algum modo, retirado da população, seja pelos fundos setoriais, seja pela tributação, seja pela via da revisão tarifária. Não existe dinheiro do Estado ou da iniciativa privada que não tenha origem na população. O custo das obras tem que ser pago e os agentes concessionários e permissionários não contemplam determinadas despesas e investimentos em suas planilhas. (BETIOL JR., 2005)

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a busca da modicidade tarifária nos obrigam a procurar alternativas de continuidade de financiamento do processo de inclusão energética do morador do meio rural.

Um dos pontos altos do Programa “Luz para Todos” foi a utilização de receita existente no próprio setor elétrico (RGR e CDE), para viabilizar o atendimento às camadas mais pobres do meio rural brasileiro, iniciando, desde aí o processo de inclusão.

Neste sentido, chegando próximo à conclusão desta tese, o que vamos propor é a uma forma possível de dar continuidade permanente ao atendimento desses cidadãos que permanecem à sombra do Setor Elétrico Brasileiro.

15.2 Diferimento Tributário

O diferimento tributário, em superficial síntese, consiste no mecanismo que permite que o recolhimento do tributo devido seja postergado, adiado, em relação ao fato gerador.

É mecanismo muito comum, em especial no ICMS – Imposto Sobre Mercadorias e Serviços, tributo estadual.

O diferimento pode ocorrer por meio da substituição tributária, quando um terceiro, que não aquele que incidiu na hipótese de incidência tributária, que não criou o fato gerador, fica responsável pelo recolhimento *a posteriori* do tributo.

Outra forma de utilização do mecanismo do diferimento ocorre quando a administração (normalmente estadual ou municipal) posterga o recolhimento do tributo para desenvolver políticas de desenvolvimento local, buscando atrair empresas para o seu território ou regiões específicas deste.

É o que às vezes pode ser chamado de “guerra fiscal”, quando estados, e mesmo municípios, o utilizam para atrair empresas para o seu território e acabam por fazer com outros estados ou municípios percam empresas que de lá se transferem.

15.3 O Que os Estados Fazem

Alguns exemplos de ações de desenvolvimento local praticados por estados são elencados a seguir.

O Estado de Goiás, buscando a instalação de indústrias em seu território, manteve programas de incentivos fiscais, organizados, sinteticamente falando, da seguinte forma: Se uma determinada empresa quisesse criar ou transferir uma unidade sua para o território do estado, o valor que fosse investido em construção de galpão, loja etc., o investimento em aquisição de frota etc., entre outros, poderia ser diferido, ou seja, aquele valor poderia ser abatido, até um determinado percentual, dos valores devidos em tributos estaduais por um período de tempo determinado (podia chegar a vinte anos), a partir do término desse período, o valor passaria a ser recolhido, este interstício temporal, contudo seria para consolidar o negócio e obter uma parte do *pay back* sobre o investimento.

Os programas do Estado de Goiás foram o FOMENTAR – Fundo de Fomento à Industrialização do Estado de Goiás, instituído pela Lei 9.489/1984, substituído no ano 2000 pelo PRODUZIR – Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás, por meio da Lei 13.591/2000.⁶

Diversos municípios no país oferecem estrutura de incentivo semelhante, para empresas que lá queiram se instalar.

⁶ consultado em <http://www.imb.go.gov.br/pub/conj/conj22/artigo02.pdf> em 27 de setembro de 2015, às 18h40

O município de Registro, no Estado de São Paulo, por meio de lei municipal, em março de 2009, ofereceu diferimento tributário, sobre a sua quota parte de ICMS (equivalente a 25% do valor total devido), para que lá se instalasse uma unidade da empresa de cosméticos “O Boticário”, com a obrigatoriedade de que, pelo menos, 40% da mão de obra contratada fossem de residentes no município. A empresa se instalou e, atualmente, mais de 70% dos trabalhadores daquela unidade são residentes em Registro.

Embora não seja o caso de diferimento e sim de renúncia fiscal, este caso do estado do Rio de Janeiro merece registro.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto 43.903 de 24 de outubro de 2012, criou o Fundo Verde de Desenvolvimento e Energia para a Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DECRETO N.º 43.903 DE 24 DE OUTUBRO DE 2012

Institui o Fundo Verde de Desenvolvimento e Energia para a Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro, institui seu conselho e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, tendo em vista o disposto no [Convênio ICMS 55/12](#), de 13 de junho de 2012, e o que consta no processo n.º E07/473/2012, CONSIDERANDO: (...)

D E C R E T A:

Art. 1.º Fica instituído o Fundo Verde de Desenvolvimento e Energia para a Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

§ 1.º O fundo de que trata o caput deste artigo tem por objetivo a elaboração de projetos de infraestrutura sustentável nos setores de geração e racionalização do uso de energia e de mobilidade urbana.

§ 2.º Compete à Fundação COPPETEC a gestão dos recursos do fundo que deverão ser aplicados nos projetos de energia e de infraestrutura sustentável previamente aprovados pelo Conselho de que trata o artigo 4º deste Decreto.

§ 3.º O Estado do Rio de Janeiro destinará como fonte de recursos para capitalização do fundo a parcela do ICMS incidente sobre o fornecimento de energia elétrica consumida pelo Campus da Cidade Universitária da UFRJ, dispensada nos termos do artigo 2.º deste Decreto.

Art. 2.º Fica concedida isenção do ICMS nas operações internas de fornecimento de energia elétrica destinada exclusivamente a consumo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, no seu Campus da Cidade Universitária, com vistas à criação do Fundo a que se refere o artigo 1.º deste Decreto.

Parágrafo único O valor do imposto dispensado nos termos do caput deste artigo deverá ser demonstrado na Conta de Fornecimento de Energia Elétrica.

Art. 3.º A UFRJ deverá depositar na conta da Fundação COPPETEC o valor do imposto dispensado, nos termos do disposto no caput do artigo 2.º deste Decreto, e demonstrado na Conta de Fornecimento de Energia.

Art. 4.º Fica instituído o Conselho do Fundo Verde de Desenvolvimento e Energia da Cidade Universitária com a competência de analisar, aprovar, acompanhar e auditar os projetos propostos pela Fundação COPPETEC, conforme Anexo deste Decreto.

Segundo matéria jornalística acerca do programa levado a efeito na UFRJ, o Governo do Rio de Janeiro fez uma renúncia fiscal de cerca de 7 milhões de reais/ano, para fomentar o estudo e investimento em fontes de geração de energia renováveis.⁷

O Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2010, havia feito publicar a Lei de nº 5636, que dava tratamento diferenciado a empresas que se dispusessem a se instalar em determinados municípios, com possibilidade de usufruir deste tratamento diferenciado por até 25 anos.

O estado do Ceará mantém um programa de incentivo fiscal, com base no diferimento do ICMS, pelo qual as empresas podem se beneficiar em até 75% do valor devido (pois 25% é a quota-parte que cabe ao município no qual a operação ocorre).

O critério para se chegar ao valor passível de diferimento leva em conta quatro fatores:

- 1- Emprego Gerado
- 2- Custo de Transação
- 3- Localização
- 4- Responsabilidade Social, Cultural e Ambiental

15.4 A Proposta

A proposta apresentada como alternativa para financiamento permanente de uma política de Estado para atendimento universal e amplo de eletrificação rural utiliza-se do mecanismo do diferimento tributário. Com isto se pretende criar um mecanismo autossustentável de financiamento do custo das obras, a partir do próprio setor elétrico.

A proposta se baseia na premissa de que quem deve arcar com o custo para o atendimento universal do serviço público de distribuição de energia elétrica é o próprio setor, contudo, não se pretende onerar nem o consumidor final do serviço, nem as empresas, a fim de se garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e manutenção da modicidade tarifária.

Para tanto propomos o mecanismo seguinte.

⁷ Consultado em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-08/ufrj-inaugura-maior-estacionamento-solar-em-geracao-distribuida-do-pais> em 27 de setembro de 2015, às 17h15

Uma determinada concessionária ou permissionária do serviço público de distribuição de energia elétrica recebe um determinado número de solicitações para ligação rural de energia elétrica.

Recebidas as solicitações é feito o orçamento para o atendimento até o interior do domicílio e, se for o caso, com instalação do “kit” básico (sob demanda do solicitante).

Do valor total orçado a empresa arca com 15% do valor total, destinando os restantes 85% para a conta de ICMS (ou outro tributo incidente sobre a sua atividade, conforme for o ente da federação a cujo tributo está afetado), cujo recolhimento somente será exigível a partir do 1º mês após um determinado número de anos da apresentação da conclusão das obras.

É necessário elaborar os cálculos que envolvam, no mínimo, os seguintes pontos: preço da obra, tempo de retorno do investimento por meio da tarifa sobre o consumo, limite percentual mensal sobre o valor do tributo a ser recolhido que poderá ser diferido.

Há que se fazer os cálculos, contudo, entendemos ser esta uma possibilidade concreta de se dar permanência ao processo de inclusão ao serviço público de distribuição de energia elétrica a todos os que residem na área rural do país, independente de prazo, programa ou boa vontade governamental.

Qualquer que seja o mecanismo adotado, deverá fazer parte da estrutura normativa do setor. Assim como a revisão tarifária tem seus mecanismos contábeis próprios, é necessário desenvolver os mecanismos próprios para garantir a universalização de forma permanente.

CONCLUSÃO

Vontade política é a expressão que norteia e resume este trabalho.

O que se viu na história eletrificação rural do Brasil reproduz a história da exclusão social.

Não por acaso, o mapa do idh no Brasil, faz coincidir os indicadores de maior pobreza com os níveis mais altos de exclusão energética.

A eletrificação no Brasil decorrente da urbanização gerada pela acumulação de capital da economia cafeeira, teve sua implementação apoiada bem mais no capital estrangeiro, que sempre enxergou a questão da energia como uma fonte de lucro a ser garantido pelo Estado.

Não é pela demanda de uma sociedade em crescimento e desenvolvimento, de uma economia pujante que se dá o avanço da eletrificação.

Assim, poderosos grupos estrangeiros exploram o serviço de geração e distribuição de energia elétrica, juntamente com empresas espalhadas pelo interior do país.

Em meados do século XX acentua-se a modernização do Brasil, com a criação de grandes empresas estruturantes. Até meados da década de 1960 surgirão empresas como CHESF, FURNAS, CEMIG, PETROBRAS, CEEE, ELETROBRAS, BNDE etc.

Os governos estaduais passam a encampar as empresas locais, a partir de aquisição de participação acionária nas mesmas.

Há o fortalecimento do sistema cooperativo de eletrificação rural, porém, sua natureza político-partidária fica evidente. Com o tempo, grande parte das cooperativas de eletrificação rural acabou sendo incorporada pelas concessionárias.

O incentivo às cooperativas de eletrificação rural, além de atender a um modelo experimentado em países desenvolvidos responsáveis pelos financiamentos a juros baixos das agências transnacionais de fomento, tem um significado claro: o morador da área rural não faz parte do escopo do atendimento da grande concessionária. Para ser atendido, este morador deve se organizar, somar força com seus iguais e propiciar a si próprio aquilo que ao morador urbano é tido como corriqueiro e imediato.

O aporte de capital estrangeiro para desenvolvimento local, durante o período seguinte ao golpe militar de 1964, propiciou a proposição de, pelo menos, dois grandes programas de eletrificação rural: o I Programa de Eletrificação Rural – PNER,

1970, com a criação, no mesmo ano, do Grupo Executivo de Eletrificação Rural – GEER. Até o ano de 1977, foram atendidos 32.500 consumidores. O I PNER atendeu, até 1977 cerca de 32.500 consumidores. Logo em seguida foi lançado o II PNER, que atendeu 73.000 consumidores.

De 1971 a 1980, 120 mil famílias foram atendidas pela ELETROBRAS, em 16 estados, por meio de um programa sob a responsabilidade do Departamento de Eletrificação Rural – DEER, apoiado pelo Banco Mundial, que financiou obras e pesquisa.

Surgem os primeiros estudos e propostas de atendimento ao meio rural, por meio de sistemas simplificados.

No início dos anos 1980, o atendimento ao consumidor rural foi praticamente abandonado, pela quase a totalidade das distribuidoras do país.

O BNDES, juntamente com a Escola Politécnica da USP, desenvolveu estudos e projetos de baixo custo, com base em experiência anterior do próprio banco de fomento, no Rio Grande do Sul, no município de Palmares do Sul.

No ano de 1990 o DNAEE estabeleceu, por meio da Portaria nº 5, os limites de investimento obrigatório das concessionárias em novas ligações.

Estes limites permaneceram inalterados do ano de 1996 até 2003 sendo, para novas ligações rurais o valor de R\$ 368,88 (trezentos e sessenta e oito reais e oitenta e oito centavos).

Estas limitações instituíam tratamento diferenciado entre consumidor rural e urbano, em detrimento do primeiro.

A cultura reinante no setor elétrico, desde aquela decisão judicial do início dos anos 1930, é de que o morador das áreas rurais deve pagar mais pelo serviço, arcar com os custos de sua conexão ao sistema, enfim, trata-se de uma cultura de exclusão, pois sempre há aspectos mais “relevantes” para justificar o seu não atendimento.

Temos, enfim, que a grande crueldade é que, para atender os residentes na área rural, é necessário que tal atendimento não represente impacto tarifário “elevado” àqueles que já se encontram atendidos pelo serviço público de distribuição de energia elétrica, ou redução do lucro dos que exploram o serviço público de distribuição de energia.

Se a história da eletrificação rural no Brasil nos ensina uma história de exclusão social, amparada em lei e perpetuada como se fosse natural, a possibilidade de fazer chegar o serviço público de distribuição de energia elétrica a todos e a cada uns

dos moradores das áreas rurais é de conhecimento amplo e comum entre os pesquisadores da eletrificação há décadas.

Todos os brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil têm direito de ser incluídos ao serviço público de distribuição de energia elétrica, sem qualquer espécie de distinção ou medida protelatória de consecução de tal direito.

A Constituição Federal estabelece competências privativas ou concorrentes para os entes federativos (União, Estados e Distrito Federal) legislarem, fiscalizarem e explorarem bens ambientais, porém a titularidade de tais bens é de todos e cada um dos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil, das presentes e futuras gerações.

O meio ambiente e os bens ambientais configuram-se como Interesses ou Direitos Difusos. Sem pertencer a ninguém, são de acesso de todos, sem distinção.

As fontes de energia elétrica são bens ambientais. O acesso e uso do serviço público de distribuição de energia elétrica estão protegidos pelo Direito do Consumidor, tanto quanto pelo Direito Ambiental.

Mais ainda, a partir da análise da Constituição Federal, do Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, resta demonstrado que o direito ao acesso amplo e universal ao serviço público de distribuição de energia elétrica encontra assento no bojo universalista dos Direitos Humanos, sendo violação ao estatuto maior da condição humana a vedação, postergação ou limitação, de qualquer natureza, à inclusão ao serviço público de distribuição de energia elétrica e seu uso.

Durante décadas, a eletrificação rural discutiu acerca da existência de um “dilema da eletrificação rural”, resultante do discurso – que se torna prática, acerca da inviabilidade econômica de se dar atendimento aos moradores pobres do meio rural, pois o custo das obras seriam excessivos em vista do baixo consumo agravando-se o “dilema” pelo alto custo da manutenção de redes, em resumo, o morador pobre do meio rural não cabe na planilha de custos do sistema, e, portanto, do ponto de vista técnico, o seu direito pode ser negado ou postergado.

O morador pobre do meio rural é um erro na planilha.

As propostas de utilização de sistemas simplificados, com custos menores não eram aceitos pela engenharia de distribuição, por conta de uma visão tecnicista de valorizar mais o “estado da arte” que os benefícios sociais que o fenômeno físico da energia elétrica pode proporcionar.

Definir que o que pode alterar essa situação é um elemento aparentemente subjetivo: a vontade política.

A supervalorização da modicidade tarifária, em detrimento da generalidade, do atendimento universal por parte dos concessionários e permissionários do serviço público de distribuição de energia elétrica, é outro aspecto que, ao mesmo tempo, decorre dessa cultura de exclusão do setor elétrico e alimenta essa mesma cultura.

Dentre os princípios que informam o sistema de concessão/permissão de exploração econômica dos serviços públicos por parte do setor privado, há uma inversão hierárquica, que coloca o princípio da modicidade tarifária à frente do princípio da generalidade.

É inadmissível se colocar a manutenção da baixa tarifa para quem já está atendido pelo serviço público de distribuição de energia elétrica ao preço de manter sem atendimento quem ainda está na escuridão do século XIX.

Ao não se priorizar o princípio da generalidade, está se desrespeitando o mandamento constitucional que determina que seja garantido o “serviço adequado” na exploração econômica dos serviços públicos por meio da concessão ou da permissão.

Esta inversão foi verificada em leis emanadas pelo Poder Público, tais como a Lei 12212/2010, Lei da Tarifa Social de Energia Elétrica, que estabeleceu critérios e percentuais de desconto para os consumidores de baixa renda, retirando os artigos que garantiriam a inclusão de novos consumidores de forma gratuita ao serviço público de distribuição de energia elétrica, tendo por fundamento suposta “*significativa elevação tarifária*”.

Para garantia da modicidade tarifária, em novas medidas governamentais, fundos setoriais que financiaram o avanço da eletrificação, portanto da universalização do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica, tiveram sua utilização priorizada para compensar despesas e gastos com a redução ou manutenção de tarifas, em detrimento da continuidade do avanço da universalização, como no caso da Lei 12.783, de 11 de janeiro de 2013 e do Decreto 7.891, de 23 de janeiro do mesmo ano que a regulamentou e da Medida Provisória 605.

Enfim, para dar continuidade ao atendimento nos moldes do que se fez com o Programa “Luz para Todos” é necessário encontrar meios de financiar este atendimento, a fim de se propiciar o atendimento gratuito e domiciliar, pois a experiência do Programa “Luz para Todos”, levando a inclusão ao serviço público de distribuição de energia elétrica para mais de 15 milhões de pessoas, em cerca de 10

anos, comprovou que é possível cumprir com esta obrigação constitucional de conferir cidadania e dignidade a esta população.

Necessário, então, buscar formas de financiamento. Em nosso entendimento, este financiamento deve vir do próprio setor elétrico, como já foi feito com a utilização de recursos oriundos de fundos setoriais, cobrados na fatura de consumo de cada consumidor já incluído no sistema.

Apresentamos a possibilidade da utilização do mecanismo fiscal denominado diferimento, ou seja, por meio da postergação da obrigação tributária do agente concessionário ou permissionário de parcela de seu tributo devido, em um cálculo que considere o custo da obra, o tempo de retorno do investimento, o limite a ser diferido e o prazo para o recolhimento diferido do valor utilizado.

O diferimento tributário tem sido utilizado por diversos entes federativos, na chamada “guerra fiscal”, para atrair empresas novas aos seus territórios, gerando novos empregos e aumentando a circulação de riqueza local.

Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Bahia, municípios como Registro, no Vale do Ribeira, no estado de São Paulo já utilizaram-se de tal mecanismo, todos com resultados extremamente satisfatórios.

Vontade política, como afirmamos ao iniciar esta conclusão, é o elemento mais importante para se solucionar definitivamente a questão do atendimento pleno e universal ao morador rural pelo serviço público de distribuição de energia elétrica.

Já foi feito. Pode ser feito novamente. Sabemos como fazer. Fazer é uma opção política. Não fazer é uma perversidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Resolução 456, de 29 de novembro de 2.000

_____. Resolução 223, de 29 de abril de 2.003

_____. Resolução 414, de 9 de setembro de 2010

BRASIL. Constituição Federal de 5 de outubro de 1.988

_____. Decreto Presidencial, 02 de dezembro de 1.999

_____. Decreto 41.019, de 26 de fevereiro de 1.957

_____. Decreto 1.033, de 22 de maio de 1.962

_____. Decreto 62.655, de 03 de maio de 1.968

_____. Decreto 23.501, de 27 de novembro de 1.933

_____. Decreto 4.873, de 11 de novembro de 2.003

_____. Decreto 6442, de 25 de abril de 2008

_____. Decreto 7324, de 5 de outubro de 2010

_____. Decreto 7520, de 8 de novembro de 2011

_____. Decreto 8387, de 30 de dezembro de 2014

BRASIL. Lei 4.156, de 28 de novembro de 1.962

_____. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1.981

_____. Lei 7.783, de 28 de junho de 1.989

_____. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990

_____. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1.995

_____. Lei 9.074, de 7 de julho de 1.995

_____. Lei 9.427, de 26 de dezembro de 1.996

_____. Lei 9.991, de 24 de julho de 2.000

_____. Lei 10.438, de 26 de abril de 2.002

_____. Lei 10.762, de 11 de novembro de 2.003

_____. Lei 12.212, de 20 de janeiro de 2.010

_____ - Lei 12.783, de 11 de janeiro de 2013

_____. Manual de Operacionalização do *Programa Luz para Todos*, Revisão nº 6, de 22 de fevereiro de 2009

_____. Portaria nº 05, de 5 de janeiro de 1990, DNAEE

_____. Portaria nº 85, do Ministério de Minas e Energia

_____. Projeto de Lei 1.921/1.999

BETIOL Jr., G. *Programa Luz para Todos em São Paulo: Planos de Obras Confrontados com a Prática das Distribuidoras, Visando Redução de Custos da Eletrificação Rural*. São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BORSTEIN, D. **Como mudar o mundo: empreendedores sociais e o poder das novas idéias.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2005

BRANCO, C. **Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil.** São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1.975

CAMARGO, E. J. S., **Programa luz para todos – da eletrificação rural à universalização do acesso à energia elétrica - da necessidade de uma política de Estado.** Dissertação Mestrado, IEE-USP, São Paulo, 2010

CAMARGO, E. J. S.; BRITO, S. A. **Vida com dignidade precisa de educação, educação precisa de energia – a inclusão energética de comunidades quilombolas paulistas e os Direitos Humanos.** “in” NOZU, W. C. S.; Longo, M. P.; Bruno, M. M. G. (org.) **Direitos humanos e inclusão: discursos e práticas sociais,** Campo Grande, ed. UFMS, 2014

CAMARGO, E.J.S; RIBEIRO, F.S. **Incorporação de aspectos do Programa Luz para Todos na regulação da ANEEL.** In: LATIN AMERICAN CONGRESS: ELECTRICITY AND TRANSMISSION, 8.2009, Ubatuba. **CLAGTEE. Proceedings.,** 2009.

CAMARGO, E.J.S; RIBEIRO, F.S; GUERRA, S.M.G. **O Programa Luz para Todos: metas e resultados.** Revista Espaçoenergia, n.9, out. 2009.

CARMO, J. R. do. **Planejamento e operação de políticas públicas de eletrificação rural no Estado de São Paulo.** 158p.Dissertação (Mestrado em energia) – Programa Interunidades de Pós-Graduação em Energia. São Paulo, 2005

CARMO, J. R.; Marques, R.M.B.S; Ribeiro, F.S. **Universalization of Public Energy Services Case Study: The rural environment before and after the Law 10.438.** In: Latin American Congress: Electricity Generation and Transmission, 5. São Pedro, 2003. Proceedings. 2003.. p.75.

COOPERS & LYBRAND. **Projeto de reestruturação do vetor elétrico brasileiro: cooperativas de eletrificação rural.** Relatório VI-2. Ministério de Minas e Energia/Eletrobras. 1.997

COMPARATO, F. K., **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**, São Paulo, ed. Saraiva, 1999

CORREA, J.S.S. **Eletrificação rural de baixo custo: avaliação e prática.** 1992. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1992.

ESMAP – **Estratégias para eletrificação rural no Brasil** – Workshop para discussão de opções. Ministério de Minas e Energia e The World Bank. 18 de junho de 2.002

FERNANDES JÚNIOR, A.G.F. **Eletrificação rural : uso final da energia na produção de leite.** 178p. Dissertação (Mestrado em Engenharia)- Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE COOPERATIVISMO E DESENVOLVIMENTO RURAL, Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, Programa Nacional de Eletrificação, Programa para o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Relatório Preliminar, Brasil, 1991.

FIORILLO, C.A.P. **Tutela Jurídica da Energia Vinculada ao Direito Ambiental Brasileiro.** Saraivajur. Disponível em: <<http://www.saraivajur.com.br/doutrinaArtigosDetalhe.cfm?doutrina=961>>. Acesso em: 30-10-2007.

FIORILLO C. A. P.; FERREIRA R. M., **Curso de Direito da Energia: Tutela da água, do petróleo e do biocombustível**, São Paulo, ed. Saraiva, 2009

FOLEY, G. **Alternative institutional approaches to Rural Electrification** In: RURAL ELECTRIFICATION GUIDEBOOK FOR ASIA AND PACIFIC. Bangkok: Asia Institute of Technology ,1.992

_____. **Rural electrification in the developing world.** Energy Policy, v. 20, n.1, p. 145-52, fev. 1992 (a).

FUGIMOTO, S.K **A universalização do serviço de energia elétrica acesso e uso contínuo.** Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005

JUCÁ, A.S. **Norma técnica para eletrificação rural.** 1998. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

_____. **O custo da regularização das cooperativas de eletrificação rural como permissionárias do serviço público de distribuição de energia elétrica.** 2007. Monografia MBA Energia, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo

_____. **Perspectivas para a regularização das cooperativas de eletrificação rural brasileiras** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO CONCEDIDO,5., 2007. Recife. **Anais.** Recife, 2007

KURAHASSI, L.F. **A eletrificação rural em São Paulo : custos e padrões.** 2001. 90 p. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

LESSA, C. **Eletrificação rural de baixo custo.** Palestra proferida durante o Seminário de Utilização do CAZ. Porto Alegre, outubro de 1998.

MARQUES, R. M. B. S., **Universalização do Atendimento: O Paradoxo da Exclusão dos Inadimplentes dos Programas de Eletrificação Rural Anteriores.** São Paulo, 2005 Dissertação(Mestrado em Energia)- Programa Interunidades de Pós Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MELLO, J. M. C.,**O Capitalismo Tardio**, 4ª ed., São Paulo, ed. Brasiliense, 1986

MUNASINGHE, M. **Rural electrification for development: policy analysis and applications.** Boulder. Colorado: Westview Press, 1987

NUNES, L.A.R. **Curso de Direito do Consumidor**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NUNES, A. C., **A titularidade dos Direitos Fundamentais**, Porto Alegre, ed. Livraria do Advogado, 2007

PAZZINI, L.H.A. **Avaliação de uma política pública de eletrificação rural**. São Paulo, 1998. Dissertação(Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998

_____. **Eletrificação rural no novo cenário: o caso de São Paulo**. 2001. 172 p. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

PELEGRINI, M.A. **Prática de eletrificação rural em São Paulo (1995-1997)**. São Paulo, 1998. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

_____. **As cooperativas de eletrificação rural no contexto da reforma do setor elétrico brasileiro**. In: CONFERENCIA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL, 18, 2001, San José, Costa Rica .. **CLER. Anais**. 2001

_____. **A regulação das cooperativas de eletrificação rural**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003

RIBEIRO, F. S. **Eletrificação rural de baixo custo**. São Paulo, 1993. Tese (livre docência) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

_____. **O atendimento de produtores de baixa renda : um dilema institucional**. In: CONFERÊNCIA LATINO-AMERICANA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL, 14., 1993, Punta Del Este.. **CLER. Anais**. 1993. v. VIII.

_____. **O pobre rural como objetivo explícito de uma política de eletrificação rural**. XVI CONFERENCIA LATINO AMERICANA DE ELECTRIFICACIÓN RURAL , 16., Santiago, Chile. **CLER Anais**. 1997

_____. **Luz para Todos ou universalização do atendimento:** como garantir a continuidade da inclusão social. Fortaleza : Agrener, 2008.

RIBEIRO, F.S.; CORREIA, J.S.S. **Políticas brasileiras de eletrificação rural: a prática das concessionárias.** In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 46, Vitória, 1994 **Anais.** São Paulo: SBPC, 1994.

RIBEIRO, F. S.; SANTOS, J.F.M **Política de Eletrificação Rural: Superando Dilemas Institucionais,** Rio de Janeiro, Revista do BNDES, V.1, N.2, P 131 – 152, dezembro de 1994

RIBEIRO, T.B.S., **A eletrificação rural com sistemas individuais de geração com fontes intermitentes em comunidades tradicionais:** caracterização dos entraves para o desenvolvimento local, Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ROCHA, C. L. A., **O Princípio Constitucional da Igualdade,** Belo Horizonte, ed. Lê, 1990

SANTOS, J.F.M. **Política de eletrificação rural.** 1996. 161 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1996.

SANTOS, R.H. **Modelo 2004 : fundamentos, formulação e incertezas do setor elétrico.** Tese (Doutorado) - Escola Politécnica da universidade de São Paulo, São Paulo, 2004

SAUER, I.L. et al. **A Reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro.** São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SAUNIER, G. ; MOHANTY, B. **Overview and guidelines for Rural Electrification.** In: RURAL ELECTRIFICATION GUIDEBOOK FOR ASIA AND PACIFIC. Bangkok , Asia Institute of Technology , 1992

SILVA, Marcelo Squinca da Silva, **Energia Elétrica – estatização e desenvolvimento**, São Paulo, ed. Alameda, 2011

SODRÉ, Nelson Werneck. **A Coluna Prestes** : análise e depoimentos. São Paulo: Círculo do Livro, 1997.

SOUZA, R.V. **Retorno dos recursos públicos dos estados e Municípios aplicados em concessionárias privadas de energia elétrica**: o caso do estado da Bahia. Dissertação (Mestrado) Universidade Salvador, Salvador , 2004

TENDRIH, L. **Experiências com sistemas de eletrificação rural de baixo custo**: uma análise dos impactos sócio-econômicos. 1990. 171 p. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, curso de pós-graduação em desenvolvimento agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Itaguaí, Rio de Janeiro, 1990.

PIKETTY, T.O **Capital no século XXI**. Rio de Janeiro, ed. Intrínseca, 2013