

PROGRAMA LUZ PARA TODOS: UMA INFLEXÃO QUE PODE ENCERRAR A INCLUSÃO ENERGÉTICA UNIVERSAL NO MEIO RURAL BRASILEIRO

EDNALDO JOSÉ SILVA DE CAMARGO – INSTITUTO DE ELETROTÉCNICA E ENERGIA – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Largo do Paissandu, 72 cj. 2208 – São Paulo. Tel.: 55 11 99135-6745. e-mail: ednaldocamargo@usp.br

FERNANDO SELLES RIBEIRO – ESCOLA POLITÉCNICA – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JULIO DE MESQUITA FILHO”

Palavras chave: Programa Luz para Todos, Eletrificação Rural, Exclusão Energética

"E se um dia ou uma noite um demônio se esgueirasse em tua mais solitária solidão e te dissesse: "Esta vida, assim como tu vives agora e como a viveste, terás de vivê-la ainda uma vez e ainda inúmeras vezes: e não haverá nela nada de novo, cada dor e cada prazer e cada pensamento e suspiro e tudo o que há de indivisivelmente pequeno e de grande em tua vida há de te retornar, e tudo na mesma ordem e sequência..." (Friedrich Nietzsche "in" A Gaia Ciência)

Após cerca de noventa anos desde a primeira ligação de energia elétrica na área rural no Brasil, surgiu um programa de eletrificação rural com largo alcance e grande poder de inclusão em grande escala.

Ao longo desse período, a questão da eletrificação jamais teve a importância merecida, relegada a eventuais programas governamentais, sem qualquer continuidade ou intenção de universalização. No mais das vezes, tais programas decorriam mais da necessidade de atender a exigências de instituições de financiamento internacionais, organismos de fomento, como contrapartida para empréstimos externos a juros baixos do que a verdadeiro ímpeto civilizatório, por meio da inclusão energética no meio rural.

Com a sua gestão por vezes sob a responsabilidade de órgãos ligados à agricultura, ou ao desenvolvimento agrário, ou ainda sendo vista como mero implemento à produção agrícola, ou, pior ainda, vista como benefício localizado, ou como “moeda” eleitoral.

Sob o pretexto de limitar o impacto tarifário sobre as contas de consumo dos cidadãos já atendidos pelo Serviço Público de Distribuição de energia Elétrica o atendimento no meio rural era limitado ao mínimo.

Em vista de tal raciocínio excludente, a própria legislação do setor elétrico brasileiro sempre impôs limites ao investimento às novas ligações para os pobres residentes no meio rural brasileiro. Alegando o alto custo da conexão à rede, aliado ao baixo retorno tarifário, em vista da pobreza existente no meio rural e a manutenção do serviço, como estabelecido na regulação, o setor se absteve, dentro da lei, de atender à totalidade dos moradores, especialmente os mais pobres, do meio rural brasileiro.

É a partir do dia 11 de novembro de 2003, com o Programa Luz para Todos que tem início um projeto ambicioso: universalizar o acesso ao Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica no meio rural brasileiro, sem quaisquer limitações, exceto que nunca tivessem tido acesso a este direito.

Se a estrutura normativa sempre cumpriu o papel de limitar o acesso ao Serviço Público de distribuição de Energia Elétrica no meio rural, para poder avançar neste Direito foi necessário proceder a uma suspensão da eficácia de algumas das normas limitadoras do acesso universal ao Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica no meio rural, para tanto, era essencial que o Estado brasileiro assumisse a tarefa de universalizar o acesso a esse direito fundamental.

Além disso, era necessário criar um mecanismo financeiro que superasse a questão do alto custo da conexão à rede e da manutenção do sistema, sem que isso implicasse em majoração excessiva da tarifa.

A página da Internet do Ministério de Minas e Energia, no que se refere ao Programa Luz para Todos, informa que 15,9 milhões de pessoas foram **beneficiadas** com o acesso à energia elétrica (<https://www.mme.gov.br/luzparatodos/asp/>). Grifamos a palavra beneficiadas, pois, ainda hoje, o **DIREITO** ao acesso ao Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica é tratado como benefício, o que talvez explique a situação que este artigo apresenta e denuncia.

No ano de 2009, no EIGHTH LATIN-MERICAN CONGRESS ON GENERATION AND TRANSMISSION, 2009, CLAGTEE 2009, apresentamos o artigo “Incorporação de Aspectos do Programa Luz para Todos na Regulação”. Naquele momento defendíamos que as soluções utilizadas para avançar na universalização de acesso ao Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica deveriam ser incorporadas à estrutura normativa do Setor Elétrico Brasileiro, transformando o que era um programa de governo em política de Estado. Isto, de fato, não aconteceu. Tais mecanismos não se tornaram regra permanente.

Mesmo em face do grande avanço verificado por meio do Programa Luz para todos, ainda impera no Setor Elétrico Brasileiro uma cultura que prioriza o atendimento urbano e segrega o meio rural, visto como pessoas a serem ajudadas, **beneficiadas**, como diz o sítio do Programa Luz para todos na Internet, e não como merecedoras de um **direito**, comum a todos os que habitam o território brasileiro.

Esse raciocínio segregacionista é que garante a permanência e manutenção de um universo de excluídos, sempre crescente 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.

Das Limitações Regulatórias à Possibilidade de Universalização

O equilíbrio econômico-financeiro, a modicidade tarifária, tudo regulado no sistema normativo do Setor Elétrico Brasileiro sempre permitiu que as empresas distribuidoras do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica deixassem de atender a determinadas solicitações, alegando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, a modicidade tarifária, o conceito de investimento seguro, entre outros que em nada tangenciam os direitos humanos e os direitos fundamentais.

O morador do meio rural brasileiro, sobretudo o mais pobre e menos organizado politicamente, compôs sempre um “estoque” de exclusão, pronto para preencher de conteúdo os discursos eleitorais e garantir a criação de programas eventuais de governos, com o objetivo de atender às 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).

Quando, nos anos de 1930, surge a primeira demanda judicial entre consumidores rurais e empresa distribuidora de energia elétrica, o Poder Judiciário considerou que a empresa poderia aplicar índices de reajuste diferenciados (a maior) nas tarifas rurais, em relação à tarifa urbana. (JUCÁ, 1998)

Desde o Decreto 23.501/33, a legislação voltada ao Setor Elétrico Brasileiro sempre privilegiou o interesse das distribuidoras de energia elétrica – estatais ou privadas, e, de parte de seu corpo técnico, sempre houve 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) ao analisar as discussões sobre o setor elétrico em fins dos anos 1950 e início dos anos 1960, afirma 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)

É de se observar que a atuação das empresas distribuidoras jamais feriu o sistema normativo que lhe era atinente. 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 estava 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.

Tais 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).

Equação Financeira

A estrutura de custo elaborada para garantir o atendimento por meio do Programa Luz para Todos estava dividida em até três partes, 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 Programa Luz para Todos) e o Governo Federal, por meio da ELETROBRAS, responsável por 35%, na forma de financiamento às concessionárias (utilizando recursos da RGR¹) e o restante do custo a título de subvenção (recursos da CDE²).

¹ 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.

² Criada pela 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 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.

Suspensão da Regulação no Âmbito do Programa 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”.

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 virtude de tal mecanismo normativo, as novas ligações, efetuadas sob as normas do Programa Luz para Todos passaram a ser regulamentadas pelo Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos, suspendendo a eficácia da estrutura normativa da ANEEL, bem mais restritiva e excludente.

Em outras palavras, a partir da 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.

Havia inúmeras limitações, tais como o conceito de Ponto de Entrega, que inviabilizavam o atendimento no meio rural por gerarem um custo inacessível à maioria dos solicitantes, ou, ainda, o atendimento à propriedade e não ao domicílio, tais limitações deixaram de ter eficácia, no que dizia respeito às ligações do Programa Luz para Todos.

O perfil da pobreza no meio rural

Pesquisa realizada pelo Ministério de Minas e Energia, no ano de 2009, demonstrou que 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.

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

Equívoco

Por conta da estrutura financeira adotada, se pode garantir ao solicitante de ligação de energia elétrica do meio rural a gratuidade a sua conexão à rede. Este 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 menos de uma década, chegou à **quase totalidade** do universo rural excluído do serviço público de distribuição de energia elétrica. A **quase totalidade** ainda é uma expressão a ser vencida.

Nas últimas quatro décadas, ou mais, a literatura acerca do tema da eletrificação repete, exaustivamente a necessidade de atuar em alguns pontos, quais sejam:

- 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 mais 3.3 milhões de ligações rurais em cerca de 10 anos por ter agido nessas três frentes.

É um grande equívoco abandonar este tripé, trocando-o por uma planilha de grandes números de atendimentos, 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.

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 estabeleceu 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.”

Pelo que se verifica, resta mantido 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 da sua promulgação, os 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 do 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”*

O universo a atender vai sendo reduzido.

Se no ano de 2003, quando do lançamento do Programa Luz para Todo, 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.”

Porém, é preciso ressaltar que a Resolução Normativa nº 414, da ANEEL delegou 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”

(...)

§ 1 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 às 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 Federativo³.

“ 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)

³ 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

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.

Durante a vigência do Programa Luz para Todos foram experimentadas algumas hipóteses, reiteradamente formuladas pelos pesquisadores do tema da eletrificação rural nos últimos 40 anos, quais sejam:

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

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

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.

A implementação do Programa Luz para Todos, com a gratuidade garantida, com a suspensão da estrutura normativa excludente e exercendo a chamada “vontade política”, 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).

Conclusão

Em pouco mais de dez anos de uma experiência exitosa de inclusão ao Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica no meio rural, o Estado brasileiro chegou à universalização quase total do atendimento público de distribuição de energia elétrica, contudo, as recentes alterações normativas, verdadeiros pontos de inflexão, que desvirtuam um caminho que levaria a universalização do acesso ao Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica e a resistência estatal em transformar em política de Estado mecanismos que viabilizariam tal universalização, tendem a inviabilizar tal intento.

Assim, necessário buscar formas de garantir que os avanços obtidos, mais do que se mantenham, avancem na efetiva universalização do acesso ao Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica, tornando a possibilidade de tal acesso em política corriqueira, não dependente de programas especiais e eventuais.

É possível fazer. Já foi feito. Como disse o poeta popular: “a lição sabemos de cor, só nos resta aprender”.

Bibliografia e Referências bibliográficas

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

_____. 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

_____. 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

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

CAMARGO, EJS. Programa Luz para Todos – da eletrificação rural à universalização do acesso à energia elétrica – da necessidade de uma política de Estado. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós Graduação em Energia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010

CAMARGO, E.J.S; RIBEIRO, F.S. Incorporação de aspectos do programa Luz para Todos na regulação da ANEEL. 8th Latin American Congress: Electricity and Transmission – CLAGTEE – 2.009 – Ubatuba – SP

CAMARGO, E.J.S; RIBEIRO, F.S; GUERRA, S.M.G. O Programa Luz para Todos: metas e resultados. Revista Espaçoenergia, Número 09 – Outubro 2009, Curitiba, PR

FERNANDES JR, A.G.F. Eletrificação rural – uso final da energia na produção de leite. Dissertação apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Engenharia. 178 p. São Paulo, 1999.

FUGIMOTO, S. K. A universalização do serviço de energia elétrica acesso e uso contínuo. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2.005.

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

MUNASINGHE, M. Rural electrification for development: policy analysis and applications. Boulder, Colorado, Westview Press, 1987

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-UNIIFACS. Salvador – BA, 2.004

OLIVEIRA, L. C. Perspectivas para a Eletrificação Rural no Novo Cenário Econômico-Institucional do Setor Elétrico Brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ; COPPE, 2001.

PIKETTY, T.O Capital no século XXI. Rio de Janeiro, ed. Intrínseca, 2013

RIBEIRO, F. S. Eletrificação rural de baixo custo. 1993. Tese (livre docência) - Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

SAUNIER, G. and MOHANTY, B. Overview and guidelines for Rural Electrification. In: Rural Electrification Guidebook for Asia and Pacific, Asia Institute of Technology, Bangkok, 1992

SILVA, Marcelo Squinca da Silva, Energia Elétrica – estatização e desenvolvimento, São Paulo, ed. Alameda, 2011

STRAZZI P.E., BETIOL JR. G., MARQUES, F., RIBEIRO, F. S., GUERRA, S. M. G., Programa “Luz para todos”: A Necessidade do Aporte de Recursos Subsidiados – Estudo de Caso Elektro

TENDRIH, L. Experiências com sistemas de eletrificação rural de baixo custo: uma análise dos impactos sócio-econômicos. 1990. 171 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, curso de pós-graduação em desenvolvimento agrícola. Itaguaí, Rio de Janeiro, 1990.