



Centro Universitário De Brasília

PAMELLA CORREIA FIALHO ESPÍNDULA

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS.**

**Brasília
2013**

Pamella Correia Fialho Espíndula

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS.**

**Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/NPM)
como pré-requisito para a obtenção de
certificado de Conclusão de Curso de
graduação na Faculdade de Direito.
Orientadora: Laura Frade.**

Brasília

2013

Pamella Correia Fialho Espíndula

**POLÍTICAS PÚBLICAS NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS.**

**Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UnICEUB/NPM)
como pré-requisito para a obtenção de
certificado de Conclusão de Curso de
graduação na Faculdade de Direito.
Orientadora: Laura Frade Rodrigues.**

Brasília, 16 de abril de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Laura Frade Rodrigues

Prof^ª. Lara Salles

Prof^º. Frederico Silva

Com muita gratidão no coração, dedico este trabalho a Deus, a meus amados pais e ao meu esposo Gustavo.

Deus sempre foi meu fiel companheiro, minha fonte de luz, inspiração e paz, sempre me sustentando com Sua destra fiel e me ajudando a prosseguir mesmo diante de quaisquer adversidades.

Meus amados pais me deram o presente da vida e me ensinaram valores grandiosos como determinação e humildade. Aprendi a valorizar e apreciar o conhecimento em todos os seus níveis e formas. Meus amados pais me deram toda a base necessária para que eu chegasse até aqui, percebendo que quanto mais eu entendo das coisas, mais devo entender, pois o universo do conhecer é infinito.

Meu esposo Gustavo me auxiliou grandiosamente com este trabalho, e me deu um gigantesco apoio para que eu não desistisse de lutar diante de todas as dificuldades.

Resumo

A energia elétrica possui importância essencial e crescente na sociedade e é considerada como um impulsionador para o desenvolvimento econômico e social do país. Em análise à Constituição Federal, verifica-se que a energia elétrica é um direito social, inerente ao direito de moradia e ligado intrinsecamente ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana. Portanto, em razão de sua essencialidade, a elaboração e execução de políticas públicas, a fim de garantir esse direito aos cidadãos de maneira adequada, são de grande relevância. Este serviço encontra-se sob o monopólio da União, podendo ser explorado sob o regime de concessão, autorização ou permissão. Em razão de suas enormes peculiaridades, a energia elétrica tem sido foco para a elaboração de políticas públicas a fim de ampliar o seu fornecimento a todo o Brasil. O programa Luz para Todos, criado pelo Ministério de Minas e Energia e regulado pela Agência Nacional de Energia Elétrica, surgiu com o objetivo de fornecer esse insumo a comunidades rurais de baixa renda localizadas no norte e nordeste do Brasil, com baixo custo econômico para seus usuários. Os resultados desse programa demonstraram que ele foi eficaz, efetivo e eficiente, gerando muitos benefícios aos novos usuários e conseqüente desenvolvimento econômico e social.

Palavras-chave: Energia elétrica. Direito social. Essencialidade. Políticas Públicas. Efetividade. Programa Luz para Todos.

Sumário

Introdução	6
1 A Energia Elétrica e sua importância	8
2 A energia elétrica e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. ...	14
3 O que são políticas públicas no setor de energia elétrica, com ênfase na política de universalização deste serviço.....	21
4 Principais atores na elaboração e regulação de Políticas Públicas do setor de Energia Elétrica.	26
4.1 Histórico e papel e do Ministério de Minas e Energia	26
4.2 Histórico e papel da Agência Nacional de Energia Elétrica	29
5 O Programa Luz Para Todos.....	37
5.1 Avaliação da política pública.....	42
Conclusão	44
Referências	47

Introdução

Em decorrência da influência da política neoliberal, o Brasil implementou, na década de 90 (noventa), a descentralização da prestação de serviços exclusivos do Estado. A partir de então, esses serviços passaram a ser delegados pelo Governo Federal a determinados entes, com níveis de subordinação específicos a cada caso concreto visando modernizar e conferir maior eficiência à atuação estatal com o mínimo de interferência do Estado.

A inauguração desse regime regulatório se deu com a reforma do Estado que teve seu papel na economia redefinido por meio da delegação legislativa de algumas funções sob o modelo das agências reguladoras. Essas agências atuam em diversos setores de grande relevância para a economia e para a população e possuem a característica de crescer ou contrariar interesses públicos e privados, a partir da produção de regras e normas que imputam custos aos regulados.

É interessante mencionar que às agências competem funções do Executivo tais como a concessão e fiscalização de determinadas atividades e direitos econômicos e também funções do Legislativo, emitindo normas e procedimentos, que possuem aparato legal dentro de sua área de jurisdição. Dentro desse âmbito, as agências também exercem função judiciária, julgando, impondo penalidades, interpretando normas, contratos e obrigações que se encontram no seu limite de atuação.

Hoje, é de se verificar que o cidadão carece de meios para adquirir e pleitear serviços públicos essenciais a uma sobrevivência digna. Dessa maneira, as agências agem de maneira ampla e independente de um marco de referência bem delimitado.

Pela relevância do tema é que nos propomos a avaliar o desempenho da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em caso concreto, como forma de verificar se o arcabouço legal editado com a função de dinamizar e aprimorar a atuação do Estado encontra resposta positiva ou negativa no órgão regulador da política pública de energia elétrica denominada “Luz para Todos”.

O objetivo desse trabalho é buscar avaliar se política pública denominada “Programa Luz para Todos” atendeu à demanda determinada pelo

Governo Federal, bem como também de que forma a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), enquanto órgão regulador, cumpriu a função regulatória desta. Conveniente esclarecer que, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (artigo 20, artigo 21, artigo 22 e artigo 176) e a Lei 9478 de 1997, cabe ao Ministério das Minas e Energia a função de elaborar políticas públicas na área de energia elétrica, sendo a ANEEL uma das reguladoras dessas políticas.

Para tanto, em um primeiro momento iremos esclarecer os conceitos de base para o trabalho quais sejam: energia, direito da energia elétrica, e sua importância.

Em seguida, trataremos da normatização da energia elétrica no Brasil, a partir de embasamento Constitucional.

Adiante, passaremos a abordar as referências teóricas sobre políticas públicas que norteiam a ação da instituição como órgão regulador, com ênfase para a política de universalização de energia elétrica “Luz para Todos”.

Após esses referenciais teóricos, explicaremos no capítulo 4 quais são os órgãos responsáveis pela elaboração de políticas públicas em energia elétrica, bem como pela regulação destas, tal qual o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Ao final, faremos a análise do “Programa Luz para Todos”, que é uma política pública gerenciada pela agência reguladora responsável, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com o fito de colhermos dados que possibilitem estabelecer a correlação entre a teoria e a prática, analisando se a política pública citada tem atendido à população, propósito final do nosso trabalho.

Passemos então à primeira etapa que é a recuperação de conceitos da energia elétrica e sua importância para a sociedade.

1 A Energia Elétrica e sua importância

A energia elétrica é resultado de conversões de energia originadas de fontes primárias de origens variadas, que são chamadas de geradores, podendo ser hidráulica, eólica, nuclear, combustíveis fósseis, etc. Após essa conversão, a energia é transportada por linhas de transmissão e distribuição, chegando aos consumidores.¹

Conceituando energia elétrica,

“energia é a capacidade de um sistema, ou corpo, de realizar um trabalho ou desenvolver uma força; eletricidade é a energia transformada em corrente; inferindo-se, daí, que energia é forma originária e múltipla, enquanto eletricidade é uma só consequência da transformação da energia.”²

Por meio desse conceito, podemos extrair a idéia de que energia elétrica é uma corrente elétrica que realiza trabalho. Não podemos esquecer, porém, que está intrínseca a esta noção de energia elétrica, o seu aspecto de repercussão social e econômica.³

Com a evolução da sociedade, passaram a descobrir novas fontes e meios diversificados de utilização da energia, e hoje, isso reflete de maneira direta na vida do homem. Então, a energia elétrica passou a ser percebida como um insumo indispensável à sobrevivência, pois permitia a todos dispor de iluminação, refrigeração, alimentação adequada, água, comunicação, transporte, dentre outros benefícios essenciais.

A energia elétrica hoje em dia é um serviço público essencial à sociedade, caracterizada como um instrumento que auxilia e traz consigo possibilidade de desenvolvimento econômico e social. Esse serviço é de utilidade pública e é regulamentado e regulado pelo Estado.

¹ CAMPOS, Clever M. *Curso Básico de direito da Energia Elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2010, p.10.

² VOLPE FILHO, Clovis Alberto; ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. *Setor elétrico: Aspectos jurídicos relevantes*. Curitiba: Juruá, 2004, p.19.

³ VOLPE FILHO, Clovis Alberto; ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. *Setor elétrico: Aspectos jurídicos relevantes*. Curitiba: Juruá, 2004, p.19-21.

Neste sentido, o art. 10 da Lei nº 7.783/89 classificou o serviço de produção distribuição de energia elétrica como uma atividade essencial.

As tecnologias que envolvem a energia elétrica, em todos os seus níveis, tais quais produção, transmissão ou distribuição geram custos, trazendo consigo um aspecto econômico. É interessante mencionar também que pelo fato de a energia ser um serviço público essencial, pode gerar conflitos com relação a consumidores e com possíveis incidentes.⁴

A partir desse momento, a energia elétrica passa a possuir importância para o Direito, sendo por este reconhecida legalmente como um bem.

Neste sentido, “o direito é o conduto, o meio, a forma de a tecnologia manifestar-se, com efeitos econômicos no meio social.”⁵

Sobre isso, o Código Civil de 2002 traz em seu artigo 83 que:

“Art.83. Consideram-se móveis para os efeitos legais:

- I- **As energias que tenham valor econômico;**
 - II- Os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes;
 - III- Os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações”.
- (grifo nosso).⁶

Como visto, a doutrina jurídica considera a energia elétrica como um *bem*. “*Bens são valores materiais ou imateriais, que podem ser objeto de uma relação de direito.*”⁷

O bem “abrange coisas corpóreas e incorpóreas, coisas materiais ou imponderáveis, fatos e abstenções humanas.”⁸

Em decorrência da característica da energia elétrica de bem essencial, pode-se dizer que esta integra diversas relações jurídicas de naturezas civil,

⁴ VOLPE FILHO, Clovis Alberto; ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. *Setor elétrico: Aspectos jurídicos relevantes*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 19-21.

⁵ ÁLVARES, Walter T. *Curso de Direito da Energia*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 02.

⁶ Código Civil.

⁷ CAMPOS, Clever M. *Introdução ao direito de energia elétrica*. São Paulo: Ícone, 2001, p. 24.

⁸ MONTEIRO, Washington de Barros, 1910 – *Curso de Direito Civil* – São Paulo: Saraiva, 1994 – p.135.

administrativa, obrigacional, penal, tributária ou de consumo, a depender do objeto e das partes.⁹

Tendo em vista que essa energia foi deslocada, movimentada do ponto de geração até o consumidor, ela é classificada como um bem móvel.¹⁰

“O bem da energia elétrica, em consonância com os princípios do Direito Civil, possui valor para a vida social moderna, sendo objeto das mais variadas relações de direito, é móvel, está dentro do comércio, é acessório em relação ao seu sistema gerador/ transmissor/ distribuidor, é coisa simples, material, singular, de característica divisível, fungível e consumível.”¹¹

Diante do apresentado, é interessante expor o Direito da Energia elétrica é a disciplina jurídica que examina as relações de direito relativas à produção, transformação, distribuição, comercialização, bem como também do consumo da energia elétrica, juntamente com as repercussões geradas.¹²

Sobre o assunto:

“Direito da Energia Elétrica é a ciência jurídica que estuda e disciplina as relações jurídicas referentes à conversão da energia e sua utilização como corrente elétrica, com repercussão econômica. [...] Em consequência, constitui-se objeto deste Direito qualquer espécie de energia transformada, seja hidráulica ou mesmo humana, que, uma vez produzindo corrente elétrica e tendo resíduo econômico, passa a sofrer a informação e disciplina neste ramo do Direito.”¹³

Considerando o que foi apresentado, infere-se que o cenário atual da energia elétrica no Brasil é traçado em torno do elemento da essencialidade, tanto para a vida de cada ser humano, individualmente falando, quanto para o desenvolvimento social e econômico do país.

⁹ CAMPOS, Clever M. *Curso Básico de direito da Energia Elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2010, p.10, 11.

¹⁰ CAMPOS, Clever M. *Curso Básico de direito da Energia Elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2010, p.10.

¹¹ NEGRÃO, Theotônio. *Código Civil e legislação em vigor*. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

¹² VOLPE FILHO, Clovis Alberto; ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. *Setor elétrico: Aspectos jurídicos relevantes*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 19.

¹³ ÁLVARES, Walter T. *Curso de Direito da Energia*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 35.

Para o Brasil atingir o desenvolvimento esperado, de forma a ganhar espaço em um mundo que é crescentemente competitivo, é necessário que a energia esteja disponível e seja fornecida em condições adequadas, “com a qualidade que a indústria precisa e a um preço que ela possa pagar.”¹⁴

Para tal, o serviço de energia elétrica possui uma demanda por regulação, tendo em vista que sua total estatização impede que o livre funcionamento do mercado seja eficiente, causando problemas para a sociedade, como uma alocação de recursos ineficiente com falhas na distribuição do serviço.

Além dessas características expostas, a energia elétrica possui várias peculiaridades, tais quais: a) serviço essencial com demanda que varia pouco com relação à variação do preço, na economia, diz-se que possui demanda inelástica; b) não pode ser armazenada em sua forma pura; c) possui características de bem público na fase de transmissão e distribuição; d) é caracterizada como um monopólio natural na fase de distribuição; e) conta com mercados estáveis e fixos na ponta consumidora; e) “tecnicamente não discriminável e não regulável pelo lado da oferta, ou seja, é muito difícil para um pequeno consumidor optar por este ou aquele fornecedor de energia.”¹⁵

A grande particularidade da energia elétrica é que na cadeia da distribuição, ela é um monopólio natural, só funcionando neste regime. Monopólio natural é uma situação de mercado em que os investimentos necessários possuem alto valor, porém os custos marginais são muito baixos. Nessa situação mercantil, não há possibilidade de competição. Em decorrência disso, os serviços devem ser prestados por um único agente para que os custos sejam minimizados.¹⁶

É totalmente inviável a existência da figura da livre concorrência no mercado de distribuição da energia elétrica, tendo em vista que a atuação de vários agentes numa mesma rota de transmissão ou área de distribuição causaria um

¹⁴ Érico Sommer – Agenda de Política Energética 2011-2014 – p.4.

¹⁵ GUEDES FILHO, Ernesto Moreira (Org.). *Setor Elétrico Brasileiro: cenários de crescimento e requisitos para a retomada de investimentos*. Estudo contratado pela Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE). São Paulo, 2003, p. 176

¹⁶ GUEDES FILHO, Ernesto Moreira Guedes (Org.). *Setor Elétrico Brasileiro: cenários de crescimento e requisitos para a retomada de investimentos*. Estudo contratado pela Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE). São Paulo, 2003, p. 176

grande aumento da quantidade de linhas de transmissão e distribuição, com consequente elevação do custo¹⁷.

Exemplificando, no mercado de outros bens como, por exemplo, no caso de produtos de alimentação dentro de um supermercado, é interessantíssima a figura da livre concorrência, pois o consumidor escolherá o produto que mais lhe agrada com relação ao preço e qualidade. Este mercado se autoregula, estipulando os preços de seus produtos e consequentemente alimentando a concorrência, que será benéfica ao consumidor de tais produtos. Porém, no setor de energia elétrica essa figura seria impossível.

Imaginemos que a energia elétrica funciona no regime de livre concorrência e que existam cinco centrais distribuidoras como a Companhia Energética de Brasília (CEB). Se hoje é necessário um poste em frente à sua casa para que lhe seja fornecida energia elétrica, seriam necessários cinco postes, sendo um de cada distribuidora. A quantidade de fiação seria multiplicada por cinco. Seriam necessárias também cinco tomadas ao invés de uma tomada para cada ponto de fornecimento de energia, tendo em vista que cada tomada seria equivalente a uma central de distribuição. E em decorrência de tudo isso, o consumidor teria que verificar sempre em qual tomada ligará cada eletrônico, pois cada tomada seria de uma companhia energética. Isso geraria apenas transtornos para a população com menor efetividade do serviço.

“[...] Por estas características, a energia elétrica configura-se como um bem peculiar que exige uma infraestrutura institucional e regulamentação detalhada para ordenar a sua comercialização, com a participação do Estado como regulador e como planejador. É assim no mundo todo[...].”

[...]

“[...] A operação é otimizada com o uso compartilhado das redes, **o que requer um elevado grau de coordenação, que seria mais difícil de se obter se as empresas detentoras das redes de transmissão e distribuição concorressem entre si.** O fato de no Brasil as usinas, em geral, estarem distantes dos centros consumidores e darem cobertura mútua quanto às variações de hidrologia local aumenta a importância do extenso sistema interligado de transmissão. [...]”

[...]

“[...] **O grau de coordenação requerido na operação do setor elétrico brasileiro é maior que na maioria dos países, pois a geração no Brasil é predominantemente realizada por usinas hidrelétricas de grande**

¹⁷ GUEDES FILHO, Ernesto Moreira Guedes (Org.). Setor Elétrico Brasileiro: cenários de crescimento e requisitos para a retomada de investimentos. Estudo contratado pela Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE). São Paulo, 2003, p. 176.

porte (cerca de 95% da energia gerada) espalhadas por uma vasta área geográfica interligada. Para aproveitar as complementariedades decorrentes da diversidade hidrológica entre as bacias é necessário que o planejamento e a operação do sistema sejam coordenados. O uso da água precisa ser maximizado de forma conjunta em todas as usinas de uma bacia hidrográfica, independentemente de essas usinas pertencerem a diferentes proprietários.”

“Para possibilitar a entrada e concorrência nos segmentos de geração e comercialização de energia elétrica é necessário que o uso das redes de transmissão e distribuição seja disponibilizado para todos os agentes de forma não discriminatória. Para isso, é necessário que os procedimentos de obtenção de acesso às redes de transmissão e distribuição e as tarifas de uso das redes sejam estabelecidos a partir de critérios previamente conhecidos [...]” (grifo nosso)¹⁸

Diante do que foi exposto, percebemos que a energia elétrica é um bem essencial à sociedade, e traz consigo grandes possibilidades de desenvolvimento social e econômico, pois possibilita o acesso a determinados produtos básicos e a tecnologias que facilitam a vida das pessoas, aumentando a qualidade de vida, porém possui grandes peculiaridades e particularidades econômicas.

Diante disso, concluímos que a energia elétrica é fundamental à dignidade da pessoa humana, tendo em vista que a falta de eletricidade em hospitais, farmácias, bancos, trânsito, fábricas de alimentos, irrigação de plantios, escolas, residências, etc., prejudicariam muito a toda a população.

O propósito desse primeiro capítulo foi o de explicar o que é energia, trazendo conceitos, formas de obtenção e utilização. Mostrar que esta se encontra sob o monopólio da União, podendo ser explorado em regime de concessão, autorização ou permissão, e que é um tema abordado pelo Direito, pelo fato de ser um bem comerciável, dotado de valor econômico, devendo, pois ser regulamentado e fiscalizado. Tudo isso para que possa atender à sociedade de forma equitativa e com qualidade.

Diante disso, a constituição nos remete a um direito que nem todos sabem ter, o direito à energia elétrica. Portanto, se faz necessário fazer um breve estudo acerca da energia elétrica dentro da Constituição Federal. Isso é o que faremos no capítulo seguinte.

¹⁸ GUEDES FILHO, Ernesto Moreira Guedes (Org.). Setor Elétrico Brasileiro: cenários de crescimento e requisitos para a retomada de investimentos. Estudo contratado pela Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE). São Paulo, 2003, p. 176.

2 A energia elétrica e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Primeiramente, é importante abordar essa característica de “bem necessário” da Energia Elétrica. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) inovou ao evidenciar os direitos sociais, orientada pelos princípios e objetivos essenciais da República Federativa do Brasil, expostos no artigo 3º da CRFB, tais quais:

“a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento do país, o desarraigamento da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de toda a sociedade, sem preconceitos ou discriminações de qualquer natureza”.¹⁹

Genericamente, o artigo 175 da Constituição Federal dispõe sobre a forma em que devem ser prestados os serviços públicos, tais quais diretamente pelo poder concedente ou sob o regime de concessão ou permissão, e, também elenca que o serviço de energia elétrica deve possuir manutenção obrigatória, de forma a oferecer um serviço adequado, como a seguir transcrito:

“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”.²⁰

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

Sobre o assunto, a lei nº 8987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal, elenca em seu artigo 6º:

“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”.²¹

A Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000, incluiu o direito à moradia no artigo 6º da Constituição Federal, elencando-o como direito social, de acordo com os parâmetros internacionais acerca do direito à moradia, que compreende, entre outros quesitos, a infraestrutura e acesso a serviços disponíveis como água potável, saneamento básico e energia elétrica.²²

Cite-se que:

“Se de serviço essencial se trata, cabe falar da necessidade de sua universalização por meio de políticas públicas, pois **não se pode conceber o direito social básico da moradia sem que seus titulares tenham acesso à energia elétrica**. Daí a necessidade de se analisar a efetividade das políticas públicas voltadas para a concretização dos direitos sociais, até porque esses são os meios mais idôneos de se promoverem os direitos fundamentais, sobretudo o direito à existência digna, finalidade da ordem econômica constitucional”. (grifo nosso).²³

Apesar do acesso aos serviços de energia elétrica não estar expressamente previsto como direito fundamental pela Constituição, existe a possibilidade de trazer à tona o conteúdo do §2º, artigo 5º da CRFB, que elenca que os direitos e garantias expressas na Constituição Federal não podem excluir quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios adotados pela mesma, ou dos tratados internacionais em que o Brasil participe, como a seguir transcrito:

²¹ BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em 23.ago.2012.

²² CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010.p. 241-243.

²³ GUIMARÃES, Lucas Noura de Moraes Rêgo. *A efetividade do programa nacional de universalização do acesso e uso da energia elétrica – luz para todos*. 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1204>>. Acesso em 10 set. 2012.

“Art.5º,§ 2º: Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.²⁴

Diante de tal leitura, conclui-se que o conceito de energia elétrica não remete apenas à característica de serviço essencial, mas também à ideia de um direito fundamental, que possui em consequência ligação direta com os fundamentos basilares da República Federativa do Brasil.

Face ao exposto, é necessário abordar o princípio da dignidade da pessoa humana, adotado pelo artigo 1º, III, da Constituição Federal:

“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:
[...]
III - a dignidade da pessoa humana;
[...].”²⁵

Embora este direito se concretize individualmente, forma juntamente com o direito à vida, “o núcleo essencial dos direitos humanos.”²⁶

Este princípio “é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida.”²⁷

Complementando, essa “consagração constitucional, a dignidade da pessoa humana assume a mais pronunciada relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, em sentido amplo com o programa de promoção da existência digna, de que, repito, todos devem gozar. Daí porque se encontram constitucionalmente empenhados na realização desse programa – dessa política pública maior – tanto o setor público quanto o setor privado. Logo, o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição.

Observe-se ademais, neste passo, que a dignidade da pessoa humana apenas restará plenamente assegurada se e enquanto

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

²⁵ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

²⁶ COMPARATO, Fábio Konder. Para viver a democracia. In: GRAU. Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 197.

²⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. In: GRAU. Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 197.

viabilizado o acesso de todos não apenas às chamadas liberdades formais, mas sobretudo, às liberdades reais”.²⁸ (grifo nosso)

Portanto, em conjuntura à todos esses princípios e dispositivos constitucionais, que giram em torno do elemento da essencialidade, surge o denominado de “direito à energia”.

No Brasil, a geração de energia elétrica é obtida predominantemente a partir de potenciais hidráulicos e térmicos. Existe também geração por meio de outras espécies de energias alternativas, como biomassa, eólica, que, porém, ainda não possuem grande predominância.²⁹

Para facilitar a compressão, a energia hidráulica é obtida por meio de quedas d’água. Potencial hidráulico, então, é tudo aquilo que pode gerar energia hidráulica, como rios, lagos, local este aonde são construídas as usinas hidroelétricas. Por meio desse potencial, são obtidas potência e energia elétrica, “em função da altura do desnível da queda de água e do volume de água disponível, corrente ou represada.”³⁰

Esses potenciais de energia hidráulica pertencem à União, de acordo com o artigo 20, inciso VIII, da Constituição Federal:

“Art. 20. São bens da União:
[...]
VIII - os potenciais de energia hidráulica [...]”³¹

Adiante, o artigo 21, inciso XII, alínea “b”, da Constituição, declara que é competência da União explorar os potenciais hidráulicos e também determina objetivamente de que forma tais potenciais devem ser explorados:

²⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 198-199.

²⁹ CAMPOS, Clever M. *Curso Básico de direito da Energia Elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2010, p.15-19.

³⁰ CAMPOS, Clever M. *Curso Básico de direito da Energia Elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2010, p.15-19.

³¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

“a União tem competência para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos d’água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos.”³²

Já o artigo 26 da Constituição Federal, dispõe sobre os bens dos Estados-Membros, determinando que os lagos e rios pertencem à União quando esses estiverem em terrenos de domínio desta ou quando forem interestaduais ou internacionais. Diante disso, somente pertencerá ao Estado-Membro lagos e rios que estiverem em sua área de domínio.³³

Acrescentando,

“A propriedade do potencial de energia hidráulica é destacada da propriedade do solo. Ao concessionário é assegurada a propriedade da produção de energia elétrica e ao proprietário do solo, participação no resultado econômico da exploração (art. 176, CF).”³⁴

Ademais, o artigo 26, II, da CRFB nos traz que restam como propriedade dos estados-membros as águas em geral, superficiais ou subterrâneas, rios, fontes, lagos, desde que estes estejam em área de domínio estadual e que não sejam propriedade ou decorrentes de obra da União.

Portanto, conclui-se que a União possui a competência de explorar economicamente o bem da energia elétrica, a partir de qualquer fonte de energia. A única ressalva existente compreende a situação de que quando a fonte de energia for hidráulica, essa exploração deve ser feita em articulação com o Estado-membro onde se localiza este potencial, pois como dito anteriormente, essas águas pertencerão a este ente federativo.

Cumprе mencionar que essa exigência estende-se também às demais formas de geração de energia, em decorrência da preocupação dos órgãos ambientais, que realizam determinadas interferências, para efeito das emissões de

³² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

³³ CAMPOS, Clever M. *Introdução ao direito de energia elétrica*. São Paulo: Ícone, 2001, p. 28.

³⁴ CAMPOS, Clever M. *Curso Básico de direito da Energia Elétrica*. Rio de Janeiro: Synergia, 2010, p.15.

licença de instalação e funcionamento destas geradoras, tendo em vista que determinadas explorações podem causar grandes danos ao meio ambiente.³⁵

É importante salientar que o artigo 22, IV, da Constituição, dispõe que é competência *privativa* da União legislar sobre energia. É necessário, porém, atentar também ao parágrafo único deste artigo, que elenca que “lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”³⁶, ou seja, a Constituição concedeu aos Estados a possibilidade de legislar sobre energia por meio de lei complementar.

A Constituição também se manifesta acerca do fornecimento de energia elétrica, dispondo que este, na forma de serviço público, nos termos do artigo 175³⁷, é incumbência do Poder Público. Este suprimento de energia pode ser feito diretamente ou indiretamente, sob o regime de concessão, e sempre através de licitação.³⁸

Para fins de complementar o exposto, a Constituição reservou à lei ordinária as disposições acerca do regime jurídico das empresas concessionárias e permissionárias. Portanto, a legislação infraconstitucional ordinária deve disciplinar os aspectos contratuais, de fiscalização, os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de oferecimento e manutenção de serviço adequado.³⁹

Sobre o assunto, o artigo 187 da Constituição dispõe que a energia elétrica, deve ser disponibilizada nos campos de agricultura do país, através de políticas agrícolas que levem em conta a eletrificação rural e irrigação.⁴⁰ Tal determinação demonstra a preocupação do legislador em disponibilizar energia elétrica ao meio rural, com o objetivo de gerar em consequência desenvolvimento dessas atividades, possibilitando melhoria na qualidade de vida dos moradores dessas áreas.

³⁵ CAMPOS, Clever M. *Introdução ao direito de energia elétrica*. São Paulo: Ícone, 2001, p. 28.

³⁶ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2012.

³⁸ CAMPOS, Clever M. *Introdução ao direito de energia elétrica*. São Paulo: Ícone, 2001, p. 29.

³⁹ CAMPOS, Clever M. *Introdução ao direito de energia elétrica*. São Paulo: Ícone, 2001, p. 30.

⁴⁰ CAMPOS, Clever M. *Introdução ao direito de energia elétrica*. São Paulo: Ícone, 2001, p. 29.

A energia elétrica é “imprescindível para o desenvolvimento da sociedade e para uma vida digna, devendo o Estado primar pela sua implantação através de políticas públicas adequadas.”⁴¹

O objetivo deste capítulo foi esclarecer de que maneira a Constituição brasileira e a lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 trata o serviço de energia elétrica, citando e explicando alguns de seus artigos referentes a esse bem, também foi possível abordar previamente quais atores a Constituição declara serem competentes para determinadas funções relacionadas à energia elétrica.

Por fim, fizemos uma breve análise do artigo 187 da Constituição Federal, que é tema importante neste trabalho, e será abordado mais adiante.

Portanto agora, é necessário conhecer como a União se estrutura na área de energia elétrica para gerenciar as demandas sociais para o setor, através de políticas públicas, com especial análise para uma política de universalização do serviço de energia elétrica, denominada “Luz para todos”.

⁴¹ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais. Brasília: ANEEL; UnB, 2010.p. 243.

3 O que são políticas públicas no setor de energia elétrica, com ênfase na política de universalização deste serviço.

Como visto no capítulo anterior, a Constituição Federal construiu uma base para construção do direito à energia, porém a sua materialização depende diretamente da elaboração e correta execução de políticas públicas socioeconômicas pelo Estado. Diante disso, é de importância imprescindível a figura de tais políticas, principalmente com vistas a mitigar distorções econômicas inerentes ao setor.

Para uma melhor compreensão sobre o assunto, é importante trazermos à lume alguns conceitos. Como o de políticas públicas: conjuntos de ações, metas, planos e decisões do governo com o objetivo de solucionar problemas da sociedade, de interesse público.

“Políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado.”⁴²

No mesmo sentido,

“As políticas públicas são desafios que os gestores públicos devem encaminhar, visando à aplicabilidade de ações que os governos, nas suas esferas, tanto municipais, estaduais como federal, definem como prioritárias. Essas políticas podem ser compreendidas e analisadas a partir de enfoques teóricos, que caracterizam três etapas principais: a formulação, a implementação e a avaliação. O melhor caminho para o seu sucesso, senão completo ao menos satisfatório, é que seus executores tenham presente essa sequência, para realizar os projetos eleitos como prioritários.”⁴³

Partindo desse conceito, é interessante destacar que as políticas públicas possuem a função de formular intervenções necessárias ao serviço atingido, bem

⁴² TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade*, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em 28 set.2012.

⁴³ FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010, p. 22-23.

como também acompanhar a implementação, com possíveis reajustes para atingir o objetivo.

Assim, podemos dizer que as políticas públicas existem com o objetivo de materializar algumas metas estabelecidas pelo Governo. Primeiramente, essas metas passam pela etapa de formulação, em que são traduzidos para o papel quais os objetivos devem ser alcançados, quantidade de empresas a serem atingidas, localidade a ser beneficiada, bem a ser ofertado etc. Após essa fase, o governo estipula qual órgão será responsável por sua implementação e regulação. E mais tarde, para avaliar a execução da política, é feita uma avaliação, com o objetivo de relembrar erros e acertos para possível correção na política.

Em outras palavras,

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.”⁴⁴

Atualmente, a principal característica da sociedade capitalista é a existência de diversas camadas sociais. Em consequência, percebe-se que algumas famílias não possuem acesso a determinados bens essenciais, o que as prejudica em todos os aspectos de suas vidas, diminuindo qualidade de vida, acesso à saúde, educação, alimentação adequada, possibilidade de ascensão social e dentre outros, o que aumenta ainda mais a desigualdade social.

As políticas públicas existem com o fim de “amenizar as consequências das práticas dessa sociedade, que tem aprofundado as diferenças entre ricos e pobres, para citar somente essas duas categorias.”⁴⁵

Dentro do viés abordado da energia elétrica, estudos verificaram que neste presente século, ainda existem famílias no meio rural que não possuem acesso à energia elétrica.⁴⁶

⁴⁴ SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010, p. 26.

⁴⁵ FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010, p. 23.

No final de 2000, a Aneel deu início a diversas discussões públicas sobre um projeto de Resolução que tinha como objetivo abolir com a carência de energia elétrica para milhões de brasileiros, que na maior parte eram moradores de regiões mais distantes e isoladas do país. Em outra esfera, o Poder Público, da mesma maneira, passou a ventilar essa questão. Então, o governo federal desenvolveu uma política de universalização do serviço de energia elétrica, tendo em vista que esse bem é considerado como “vetor de desenvolvimento social e econômico.”⁴⁷ Em 2002, foi promulgada a Lei nº 10.438, marco legal da universalização dos serviços de energia elétrica no Brasil.⁴⁸

A política de universalização desenvolvida pelo governo federal tem como objetivo a redução dos níveis de pobreza e o aumento da renda familiar. Porém, para que essa política fosse eficiente e eficaz, foi necessário que tornar-se sustentável do ponto de vista de quem é atendido, em observância à dois quesitos importantes: acesso físico ao serviço e possibilidade de pagamento.⁴⁹

[...] “Ao avaliar a finalidade da política pública, a política legitimamente implantada pelo Estado tem sua finalidade atrelada aos anseios de determinada sociedade em dado momento histórico, tendo como finalidade “mínima” o bem comum e a noção de justiça social, mas deve ser planejada e implementada considerando o princípio da economicidade, avaliando objetivos e meios, ou seja, no processo decisório devem ser pesadas vantagens pretendidas e custos envolvidos, procurando-se obter uma relação favorável⁵⁰”.

Tal ideia também engloba o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, possui três requisitos: o da adequação – de forma que as medidas devem ter aptidão para atingir os objetivos buscados; o da necessidade ou

⁴⁶ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010, p. 231-260.

⁴⁷ BEGO, Daniel José Busti. Universalização dos serviços de energia elétrica: evolução histórica e necessidades de regulação. In: CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 254.

⁴⁸ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 243-246.

⁴⁹ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 244.

⁵⁰ ROLIM, Maria João C. Pereira. Direito Econômico da Energia Elétrica. In: CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 243-246.

exigibilidade – em que o meio utilizado para que se atinja o objetivo seja o menos gravoso possível, sem qualquer tipo de excesso, e por fim, o requisito da proporcionalidade, em que prima pela existência de equilíbrio entre os danos e resultados atingidos, ou em outras palavras, o custo benefício da política.⁵¹

A política de universalização é bem complexa, pois possui caráter de política pública de cunho social e econômico, com elevado impacto econômico e de difícil compatibilidade com a questão da modicidade tarifária.

Isso ocorre, pois em alguns casos, o fornecimento de energia elétrica exige altos investimentos para a expansão da infra-estrutura com o fim de conectar novos consumidores, e em contra partida, a receita proveniente das populações beneficiadas, por meio das tarifas, geralmente é pequena, tendo em vista que essas pessoas vivem em regiões mais dispersas e possuem menor poder aquisitivo, “o que não é suficiente para remunerar os altos investimentos realizados e o incremento significativo nos custos de operação e manutenção das concessionárias.”⁵²

O valor das tarifas é calculado com o fim de cobrir todos os custos, para que seja mantido o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias, permitindo a estas a possibilidade de conseguir manter a continuidade e qualidade dos serviços prestados e ainda obter o retorno do seu investimento. Pode-se dizer que as tarifas zelam pelo equilíbrio econômico-financeiro do contrato.⁵³

Relacionando as tarifas com a política de universalização da energia elétrica, encontra-se um ponto em comum, que está balizado pelo artigo 13 da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95): “Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.”⁵⁴

⁵¹ BARROSO, Luis Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 22. In: CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 244.

⁵² CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 231-260.

⁵³ VOLPE FILHO, Clovis Alberto; ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. *Setor elétrico: Aspectos jurídicos relevantes*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 99.

⁵⁴ BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 28 set.2012.

Os recursos federais utilizados na universalização do serviço de energia elétrica são provenientes da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da Reserva Global de Reversão (RGR), 75% e 25%, respectivamente, que são os encargos setoriais pagos por todos os consumidores de energia elétrica do país. Assim, o cumprimento das metas de universalização é possível, pois o Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais, bem como de todos os consumidores/contribuintes do País recolhem tributos, via tarifa de energia elétrica e pagamento de impostos, sendo destinados aos beneficiados pelo Programa.⁵⁵

Feitos esses esclarecimentos básicos, vamos agora abordar a forma como o Ministério de Minas e Energia elabora as políticas Públicas para regulação e como funciona a fiscalização pela ANEEL, para depois adentrarmos com maior enfoque à política de universalização escolhida no presente trabalho, tal qual o Programa Luz Para Todos.

⁵⁵ GUIMARÃES, Lucas Noura de Moraes Rêgo. *A efetividade do programa nacional de universalização do acesso e uso da energia elétrica – luz para todos*. 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1204>>. Acesso em: 28 set. 2012.

4 Principais atores na elaboração e regulação de Políticas Públicas do setor de Energia Elétrica.

Tendo em vista a crescente preocupação com a energia do país, o Ministério de Minas e Energia tem a preocupação de criar políticas públicas, com o fim de oferecer, no caso do presente estudo, um serviço de energia elétrica eficaz, eficiente e efetivo.

4.1 Histórico e papel e do Ministério de Minas e Energia

O Ministério de Minas e Energia (MME) foi criado em 1960, pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. Antes de sua criação, a competência dos assuntos de minas e energia eram do Ministério da Agricultura. Em decorrência da extinção do MME em 1990 pela Lei nº 8.028, suas atribuições foram transferidas ao Ministério da Infraestrutura, que foi criado pela mesma lei, passando a também ser responsável pelos setores de transportes e comunicações. Em 1992, o Ministério de Minas e Energia foi recriado por meio da Lei nº 8.422.⁵⁶

Na data de 06 de agosto de 1997, foi criado o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), por meio da Lei nº 9.478. Este conselho é vinculado à Presidência da República, presidido pelo ministro de Minas e Energia e possui a função de sugerir ao Presidente da República políticas nacionais e medidas para o setor energético brasileiro.⁵⁷

No ano de 2003, a Lei nº 10.683/2003 determinou como competências do MME as áreas de geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear. O Ministério de Minas e Energia teve sua estrutura regulamentada por meio do Decreto nº 5.267, de 9 de dezembro de 2004, que

⁵⁶ LUZ PARA TODOS. *Informativos*, 2012. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

⁵⁷ LUZ PARA TODOS. *Informativos*, 2012. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

instituiu as secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Energético; de Energia Elétrica; de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis; e Geologia, Mineração e Transformação Mineral.⁵⁸

Em 2004, foi criado o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), pela Lei 10.848, que tem como função o acompanhamento e avaliação permanentemente da continuidade e segurança do suprimento eletroenergético em todo o território nacional.

A Lei nº 10.847/2004 autorizou a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que é vinculada ao Ministério de Minas e Energia e tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas com o fim de auxiliar o planejamento do setor energético. Outra empresa pública ligada ao Ministério é o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), que é responsável pela geração de levantamentos geológicos e hidrológicos básicos do território nacional.

O Ministério de Minas e Energia possui também algumas empresas de economia mista vinculadas, como a Eletrobrás e a Petrobras. A Eletrobrás tem o papel de controlar as empresas Furnas Centrais Elétricas S.A., Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (Eletronorte), Eletrosul Centrais Elétricas S.A. (Eletrosul) e Eletrobrás Termonuclear S.A. (Eletronuclear).⁵⁹

Já com relação às autarquias vinculadas ao Ministério de Minas e Energia estão a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).⁶⁰

Interessante ressaltar dentro deste trabalho, que existe um conselho dentro do Ministério de Minas e Energia, que é um órgão de assessoramento do Presidente da República, responsável por formular políticas e diretrizes de energia, chamado de Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Como dito, sua função é elaborar essas políticas públicas destinadas a:

⁵⁸ LUZ PARA TODOS. *Informativos*, 2012. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

⁵⁹ LUZ PARA TODOS. *Informativos*, 2012. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

⁶⁰ LUZ PARA TODOS. *Informativos*, 2012. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

“I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do País, em conformidade com o disposto na legislação aplicável e com os princípios:

- a. preservação do interesse nacional;
- b. promoção do desenvolvimento sustentado, ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos energéticos;
- c. proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
- d. proteção do meio ambiente e promoção da conservação de energia;
- e. garantia do fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do artigo 177 da Constituição Federal;
- f. incremento da utilização do gás natural;
- g. identificação das soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;
- h. utilização de fontes renováveis de energia, mediante o aproveitamento dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
- i. promoção da livre concorrência;
- j. atração de investimento na produção de energia;
- k. ampliação da competitividade do País no mercado internacional;

II – assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do País, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios, observado o disposto no parágrafo único do artigo 73 da Lei n.º 9.478, de 1997;

III – rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do País, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;

IV – estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, de outras biomassas, do carvão e da energia termonuclear;

V – estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender às necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o artigo 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991.”⁶¹

Diante do exposto, concluímos que existem dentro do Ministério de Minas e Energia entidades responsáveis diretamente pela elaboração de políticas públicas dentro do setor de energia elétrica. Dentro desses órgãos são elaboradas as diretrizes a serem seguidas pelo governo federal. No caso da energia elétrica, essas metas são repassadas à Agência Nacional de Energia Elétrica, ANEEL, que tem o condão de regular e fiscalizar a sua execução. Cumpre mencionar que a execução da política de universalização da energia elétrica é efetuada pelas concessionárias de energia, porém a ANEEL elabora as regras a serem cumpridas e também fiscaliza essa execução.

⁶¹ LUZ PARA TODOS. *Informativos*, 2012. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

4.2 Histórico e papel da Agência Nacional de Energia Elétrica

As agências reguladoras foram inseridas no Estado brasileiro a partir da década de 1990, dentro de um contexto de crise fiscal e econômica. Alguns países também passavam por esse problema e seguindo alguns modelos, o Estado brasileiro chegou ao consenso de que o ideal era reduzir a intervenção do Estado na economia, tornando alguns mercados mais liberais por meio da privatização de empresas estatais e da reestruturação dos poderes que estavam sob domínio e competência do Estado.⁶²

A proposta de reforma do Estado no Brasil visava a implantação de uma administração pública gerencial, que como o próprio nome diz, seria o grande gerenciador de algumas atividades delegadas a outros entes. Essa proposta englobava diversos aspectos, como a privatização de ativos públicos; transformação de órgãos estatais em entidades públicas direito privado e sem fins lucrativos; manutenção, no Poder Executivo, apenas de funcionários públicos responsáveis de forma direta pela elaboração e acompanhamento da implantação de políticas públicas; modernização de sistemas por meio do uso da tecnologia, gerando desburocratização; contratação de terceiros para executar serviços não vinculados diretamente à administração pública; implantação do princípio da transparência, buscando favorecer o controle da sociedade para com os atos das agências e órgãos estatais; descentralização de processos decisórios internos, externos e entre as áreas governamentais.⁶³

O governo Collor de Melo inovou com a criação do Programa Nacional de Desestatização (PND), por meio da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e pelo estabelecimento do Programa Federal de Desregulamentação, através do Decreto nº 99.179/1990, que instituiu um plano para estabilizar a economia e um amplo programa de privatização, sendo este um dos principais objetivos do governo. O Estado estava necessitado de se concentrar em atividades básicas, que fundamentalmente carecessem da sua presença e maior dedicação, delegando à

⁶² NUNES, Edson de Oliveira. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p.16-18.

⁶³ NUNES, Edson de Oliveira. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p.16-18.

iniciativa privada algumas atividades produtivas, que não precisavam ser necessariamente exploradas pelo setor público.⁶⁴

Por meio da criação destas leis, aparece uma política com característica mais liberal, inaugurando uma nova fase da administração pública brasileira.

O PND apresentava uma resposta à crise enfrentada pelo Estado, prevendo a modernização do parque industrial do Brasil, ampliando sua rivalidade e, conseqüentemente, aperfeiçoando a capacidade empresarial de vários setores da economia.⁶⁵

Já o Programa Federal de Desregulamentação tinha como princípios basilares a preferência pelas regras de mercado; o combate ao desrespeito face o consumidor e ao abuso econômico; o fortalecimento do papel de fiscalização do Estado; além da descentralização de ações de matéria administrativa para outras esferas governamentais. Seu objetivo final era que fosse determinada pela concorrência a quantidade de bens e serviços públicos produzidos no Brasil, bem como também os seus preços. Este programa vigorou do ano de 1990 a 1992, na tentativa de enfrentar o excesso de regras vigentes no país, com o fim de dar espaço para o livre exercício da atividade econômica.⁶⁶

Com o fracasso do Plano Collor, o seu sucessor, Itamar Franco levou a cabo o plano de desestatização traçado no governo anterior. Já em 1994, Fernando Henrique Cardoso assume o poder, porém preferiu analisar com mais cautela a questão das privatizações de importantes setores, até que em fevereiro de 1995, foi aprovada a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995) que regulou de forma geral as concessões e permissões de serviços públicos.

Em 1996, nesse contexto de transformação do papel do Estado, que era caracterizado como paternalista, empresarial e burocrático para um modelo menos intervencionista, a Agência Nacional de Energia Elétrica foi criada, por meio da Lei

⁶⁴ NUNES, Edson de Oliveira. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p.16-18.

⁶⁵ NUNES, Edson de Oliveira. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 16-18.

⁶⁶ NUNES, Edson de Oliveira. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p.16-18.

nº 9.427/1996. Essa mudança de paradigmas intentou pela busca de priorizar uma atuação direta das agências, com papel administrativo.⁶⁷

Para o setor elétrico brasileiro, essa mudança de papéis do Estado trouxe para a iniciativa privada o compromisso da prestação de serviço público de energia elétrica. A desestatização se deu de diferentes formas: concessão, permissão e autorização, mediante regulamento.

A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) é uma autarquia sob o regime especial e é vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Sua finalidade, conforme sua lei de criação⁶⁸ é “regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica”⁶⁹, conforme as políticas e diretrizes do governo federal e atuar em seus processos administrativos de acordo com os princípios constitucionais.⁷⁰

Além das competências atribuídas por meio de leis, a ANEEL tem o dever de atuar buscando proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra de maneira equilibrada entre os agentes e a sociedade, em benefício desta.

No viés de políticas públicas, a ANEEL tem a função de cumprir as diretrizes estabelecidas pelo governo federal, e elaborar normas para regular e fiscalizar o cumprimento das políticas energéticas. Cumpre mencionar que os princípios do direito administrativo brasileiro, tais quais: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, segurança jurídica, ampla defesa, contraditório, razoabilidade, proporcionalidade, publicidade e transparência devem estar obrigatoriamente presentes em todos os atos da agência.⁷¹

O Decreto nº 2.335/1997, além de constituir a agência, aprovou a estrutura básica regimental da ANEEL dividindo-a em diretoria, procuradoria-geral e

⁶⁷ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

⁶⁸ BRASIL. *Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996*. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/lei19969427.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2012.

⁶⁹ BRASIL. *Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996*. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/lei19969427.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2012.

⁷⁰ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 23.

⁷¹ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

superintendências de processos organizacionais, além do gabinete do diretor-geral e da secretaria-geral da diretoria.⁷²

A diretoria da agência é composta por um diretor-geral e quatro diretores, nomeados pelo Presidente da República com mandato não coincidente de quatro anos e possuem a competência para, em regime colegiado, analisar e decidir em instância administrativa final as matérias que são de competência da autarquia. Tais decisões ocorrem na presença de pelo menos três diretores e deve possuir mínimo de três votos favoráveis.⁷³

A procuradoria-geral da ANEEL possui a função de assessoria jurídica para com a diretoria, emitindo pareceres e representando juridicamente a autarquia.

As superintendências de processos organizados fazem o apoio para o funcionamento da agência, e são parte do processo de gestão administrativa e de apoio e instrução às deliberações da diretoria.⁷⁴

As figuras da audiência pública e da consulta pública surgiram com o decreto n.º 2.335 de 1997 e o regimento interno da ANEEL, com o objetivo de apoiar quaisquer decisões decorrentes de ato administrativo da agência ou de anteprojeto de lei proposto pela ANEEL, que trouxessem repercussão sobre os direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou de seus consumidores. Essas figuras são formas de participação e de controle popular da Administração Pública e propicia ao particular a correspondência de informações com o administrador, bem como o exercício da cidadania.⁷⁵ Nas bases teóricas sobre Políticas Públicas, a participação popular tem papel extremamente relevante.

Ressalte-se que a Lei de criação da agência deu destaque à questão da discricionariedade do órgão com relação às realizações das audiências públicas. Então, mesmo que as decisões administrativas da agência afetem direitos dos agentes e consumidores do setor de energia elétrica, a ANEEL poderá decidir se submeterá a matéria à audiência pública. Isto se dá em razão do dinamismo

⁷² CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010, p.23-51.

⁷³ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

⁷⁴ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

⁷⁵ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

regulatório e da urgência da questão a ser decidida, com fim de gerar celeridade.⁷⁶ Em termos práticos, a ANEEL tem submetido à audiência pública toda matéria que exija esse procedimento, com o fim de obter subsídios e informações relevantes para o processo decisório, além de oferecer larga consulta à sociedade.⁷⁷

Essencialmente, essa abertura para a participação da sociedade nos respectivos processos decisórios da agência, oferece aos interessados a propriedade de encaminhar de suas demandas, opiniões e sugestões referentes ao assunto. Isso contribui de forma importante para aumentar a eficácia das ferramentas que dão subsídio aos processos da agência.

De acordo com o referido decreto, os principais objetivos da audiência pública são:

“(i) recolher subsídios e informações para o processo decisório da ANEEL; (ii) propiciar aos agentes e consumidores a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos, opiniões e sugestões; (iii) identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e, por fim, (iv) dar publicidade à ação regulatória da ANEEL.”⁷⁸

Diferentemente da audiência pública, a consulta pública procura amparar as atividades das unidades organizacionais da agência na instrução de processos de regulação, fiscalização ou nas suas atividades específicas.

Acerca do processo decisório na ANEEL, as reuniões deliberativas semanais são públicas e podem ter a presença dos interessados no julgamento dos processos.⁷⁹

A distribuição de qualquer processo para os diretores será efetuada pela Secretaria-Geral por meio de sorteio aleatório em sessões públicas, realizadas em local e data definidos previamente e divulgados no sítio da Agência na Internet. Após

⁷⁶ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 37.

⁷⁷ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 23-51.

⁷⁸ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p. 36.

⁷⁹ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

o sorteio público, os autos são encaminhados ao respectivo diretor que os analisará e instruirá.⁸⁰

Neste processo, destaca-se a preocupação da agência em manter público todos os passos do processo decisório, ficando evidente a busca pela obediência ao princípio da publicidade e da transparência.

Outro instituto presente no rito das reuniões públicas realizadas pela ANEEL é a sustentação oral nas matérias deliberadas pela diretoria, que consiste na oportunidade de as partes do processo, sejam estas agentes do setor elétrico, associações, concessionárias ou consumidores, de sustentar oralmente no dia da reunião pública, as razões e contra-razões de seu recurso ao recurso da parte adversária, propiciando às partes acesso integral ao princípio da ampla defesa.⁸¹

Como citado anteriormente, o novo modelo econômico adotado pelas agências reguladoras, trouxe consigo o surgimento de novos atores na regulação dos serviços de energia elétrica. A lei de criação da ANEEL, é revestida por um viés político, tendo em vista que uma disposição presente nesta lei é a exigência de que o órgão esteja em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal, atendendo então às políticas públicas introduzidas.

Sobre o assunto, o artigo 2º da lei nº 9.427/1996 elenca:

“A Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal.”⁸²

Portanto, dentre as funções da ANEEL, encontra-se a regulação de políticas públicas em energia elétrica, com o objetivo de oferecer amplo serviço de energia de qualidade à maior quantidade de pessoas.

Nos grandes centros urbanos, o acesso à energia tornou-se indispensável ao desenvolvimento e bem estar da população. Os hábitos dos moradores dessas

⁸⁰ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

⁸¹ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

⁸² BRASIL. *Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1996*. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/cedoc/lei19969427.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2012.

regiões são intimamente relacionados com a energia elétrica, sendo atividades dependentes de sua disponibilização. Mesmo nas áreas rurais, em que a dependência desse bem é menor, o acesso à energia elétrica traz grande melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Porém, verifica-se que no Brasil o suprimento de energia elétrica não é pleno e algumas áreas possuem precariedade no atendimento ou até mesmo não são atendidas por este serviço.⁸³

Em razão dessa deficiência no suprimento de energia, o tema da universalização dos serviços de energia elétrica tem sido abordado pelo governo federal há algumas décadas, porém diversos eram os empecilhos para a eficácia dessas medidas, como por exemplo, a necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias que iriam fornecer energia às populações de áreas carentes do serviço, sem a obtenção de um retorno econômico relevante. A não obtenção desse retorno financeiro de forma adequada só acarretaria dificuldades para a ampliação da oferta do serviço, com tensão na manutenção dos padrões de qualidade.

Percebe-se então que a universalização do serviço de eletricidade é bem complexo, pois possui caráter de política pública com relevante função social e grande impacto econômico. O fornecimento de eletricidade aos novos consumidores, em razão das dimensões continentais do Brasil, exige investimentos elevados e boa proposta de sustentabilidade da política, tendo em vista que os consumidores destas áreas possuem menor poder aquisitivo para remunerar os investimentos necessários desde as concessionárias, expansão da infraestrutura, e aos altos custos de operação.

Diante do exposto, constata-se que a materialização do direito à energia elétrica depende muito da adequada implementação de políticas públicas de cunho social e econômico pelo Estado, bem como também sua execução, regulação e fiscalização, tendo como aliados permanentes as normas editadas pela Constituição Federal, o Ministério de Minas e Energia, Agência Nacional de Energia Elétrica, as concessionárias e demais executores da política.

⁸³ FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010.

Após esclarecer o contexto de criação da ANEEL, bem como também os aspectos teóricos e legais referentes à sua atuação nos processos decisórios e como reguladora de políticas públicas na área de energia, passaremos no próximo capítulo a uma análise de caso: o programa LUZ PARA TODOS.

5 O Programa Luz Para Todos

Partindo desse conceito, destaca-se que as políticas públicas possuem a função de formular intervenções necessárias ao serviço atingido, bem como também acompanhar a implementação, com possíveis reajustes para atingir o objetivo.

Para a avaliação de uma política pública, faz-se necessário avaliar três aspectos: efetividade, eficiência e eficácia. A eficiência refere-se à relação entre custos e benefícios, em que se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado.⁸⁴

A eficácia é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.⁸⁵

Por fim, a efetividade é a medida do impacto, objetivos e resultados, sendo, portanto, a relação entre os resultados e o objetivo.⁸⁶

Aproximadamente 12 milhões de brasileiros não tem acesso à eletricidade, sendo a maior parte na zona rural, cerca de 10 milhões de pessoas.⁸⁷ As regiões norte e nordeste são as que mais sofrem com esse déficit, e a eletrificação rural nos domicílios localizados nestas regiões alcança, no máximo, 65% das residências.⁸⁸

O atendimento às regiões rurais proporciona impactos positivos na melhoria da qualidade de vida e acesso a condições básicas para o exercício da

⁸⁴ FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010.

⁸⁵ FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010.

⁸⁶ FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010.

⁸⁷ PEREIRA, M.G. et. al. *Avaliação dos impactos socioeconômicos de projetos energéticos – eletrificação rural: área de concessão da Enersul, 2005*. Disponível em: <<http://www.perspectivaeconomica.unisinos.br/pdfs/41.pdf>>. Acesso em 20 out.2012.

⁸⁸ CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010. p.23-51.

cidadania. Comunidades isoladas podem utilizar serviços como iluminação, bombeamento de água, comunicação, refrigeração, além de iluminação para postos de saúde, escolas e em processos agrícolas.

Diante desse contexto nacional, a necessidade de universalizar o serviço de energia elétrica trouxe à criação de programas como o Luz Para Todos, que tem como objetivo levar ao meio rural um insumo básico: a energia elétrica.

O censo do IBGE do ano de 2000 trouxe números alarmantes com relação à taxa de eletrificação no território brasileiro. Verificou que em torno de 2 milhões de domicílios, ou seja, mais ou menos 10 milhões de pessoas do meio rural não tinham acesso à energia elétrica. A maior concentração dessas famílias se dava nas áreas norte e nordeste do Brasil, sendo que 90% tinham a renda mensal inferior a três salários mínimos. A partir deste dado, concluiu-se que a exclusão elétrica brasileira estava intrinsecamente ligada ao baixo desenvolvimento social e econômico.⁸⁹

O contexto nacional deste ano então é de que oitenta por cento da população rural brasileira não possuía acesso à energia elétrica, o que trazia desperdício do potencial do meio rural, que poderia abrir grandes oportunidades para o desenvolvimento do país.⁹⁰

A pesquisa de orçamentos familiares, com resultados do período 2002/2003, verificou que 22,5% dos entrevistados na área rural, sequer tinham acesso à energia elétrica. Além disso, a precariedade alcançava também os serviços de iluminação pública, coleta de lixo, serviço e drenagem de água (IBGE 2002/2003).

Tendo em vista tal deficiência do país, o Governo Federal criou em novembro de 2003 este projeto, por meio do decreto lei nº 4.873, de 11 de novembro de 2003 e prorrogado pelo Decreto nº 6.442, de 25 de abril de 2008. O objetivo era levar energia elétrica a 10 milhões de moradores do meio rural, correspondendo à

⁸⁹ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

⁹⁰ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

soma dos habitantes dos estados do Piauí, do Mato Grosso do Sul, do Amazonas e do Distrito Federal.⁹¹

As mais importantes barreiras para a universalização dos serviços de energia elétrica são a dispersão espacial, que gera aumento dos custos iniciais, e o padrão de baixo consumo per capita, o que eleva o tempo necessário para que o capital investido seja recuperado.⁹²

A eletrificação rural não é vantajosa economicamente para as concessionárias em decorrência das características do mercado, como o baixo consumo por parte dos moradores, bem como também pelo pequeno poder aquisitivo dos mesmos, tendo em vista que a população possui pouca renda.⁹³

O programa “Luz para Todos” foi criado com o principal objetivo de promover o acesso à energia elétrica para famílias de baixa renda, residentes no meio rural, bem como também atender às demandas da comunidade como escolas, postos de saúde e sistemas de bombeamento de água (MME).⁹⁴

Outra meta do programa é que a eletricidade traga a possibilidade de desenvolvimento econômico e social das comunidades atendidas, estimulando a integração dos programas sociais do governo para facilitar o acesso da população a serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento. O “Luz para Todos” passou, então, a integrar a estratégia do Governo Federal para combater à pobreza e à fome.⁹⁵

Um ponto interessante desse projeto é que o morador não pagará qualquer custo para que haja a instalação da energia elétrica em sua residência.

Para o atendimento dessa população, o Governo Federal destina recursos provenientes de fundos setoriais de energia - a Conta de Desenvolvimento

⁹¹ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

⁹² PEREIRA, M.G. et. al. *Avaliação dos impactos socioeconômicos de projetos energéticos – eletrificação rural: área de concessão da Enersul*, 2005. Disponível em: <<http://www.perspectivaeconomica.unisinos.br/pdfs/41.pdf>>. Acesso em 20 out.2012.

⁹³ FOURNIER, Anna Carolina Pires. et.al. *Eletrificação Rural: Desafios para a Universalização de Energia*. Anais do XII Congresso Brasileiro de Energia: Desafios do Setor Energético – COPPE UFRJ, 2008.

⁹⁴ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>> Acesso em: 20ago2012.

⁹⁵ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>> Acesso em: 20ago2012.

Energético (CDE) e a Reserva Global de Reversão (RGR). O restante do investimento é dividido entre governos estaduais e as empresas distribuidoras de energia elétrica.⁹⁶

O programa teve a sua estrutura definida de forma que garantisse uma gestão participativa, obtendo a seguinte estrutura:

“a) Comitê Gestor Nacional - CGN: formado pelo Ministério de Minas e Energia, Eletrobrás e suas empresas controladas (Chesf, Eletronorte, Eletrosul e Furnas), Aneel e pelos Coordenadores Regionais do Programa. Sua função é coordenar, fiscalizar e acompanhar as ações do Programa em todo o país”.

“b) Comitê Gestor Estadual - CGE: O CGE é integrado pelo Ministério de Minas e Energia, agências reguladoras estaduais, distribuidoras de energia elétrica, governos estaduais, prefeituras e representantes da sociedade civil. Este comitê acompanha de perto o andamento do Programa e o cumprimento das metas estaduais de universalização”.

“c) Eletrobrás: A Eletrobrás operacionaliza o Programa e é responsável pelos contratos com as concessionárias de energia elétrica e fiscalização das obras”.

“d) Agentes Executores: São as distribuidoras de energia elétrica e as cooperativas de eletrificação rural e têm o papel de executar as obras do Programa”.

“e) Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel: Tem a responsabilidade de regulamentar o setor elétrico e fiscalizar o cumprimento das metas do Programa.”⁹⁷

É válido ressaltar que o Programa focará o atendimento a famílias contempladas no "Plano Brasil Sem Miséria" e "Programa Territórios da Cidadania"; comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas; assentamentos rurais; escolas públicas, postos de saúde e poços d'água comunitários; comunidades especiais, tais como minorias raciais, remanescentes de quilombos, extrativistas, indígenas etc.; pessoas domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário.⁹⁸

A meta inicial do programa era de atender a 10 milhões de pessoas, e esta foi alcançada em maio de 2009. Até março de 2012, o Programa alcançou

⁹⁶ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>> Acesso em: 20ago2012.

⁹⁷ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>> Acesso em: 20ago2012.

⁹⁸ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>> Acesso em: 20ago2012.

cerca de 14,4 milhões de moradores rurais de todo o país. Estima-se que as obras tenham gerado cerca de 439 mil novos postos de trabalho.⁹⁹

A pesquisa de impacto realizada no ano de 2009 mostrou 79,3% dos atendidos pelo Programa adquiriram televisores, 73,3% passaram a ter geladeiras em suas casas e 24,1% compraram bombas d'água, entre outros. Também foi utilizado 1 milhão de transformadores e mais de 7,3 milhões de postes, dos quais 13,3 mil foram desenvolvidos com nova tecnologia utilizando resina de poliéster reforçada com fibra de vidro, que facilitou seu transporte pelas estradas e rios, já que por serem mais leves e por flutuarem, dispensam o uso de caminhões, muitas vezes intrafegáveis na Região Amazônica.¹⁰⁰

Foram empregados também 1,4 milhão de km de cabos elétricos, parte deles subaquáticos para a travessia de rios, vencendo distâncias que antes não poderiam ser alcançadas. Só no estado do Amazonas foram utilizados 28 mil metros de cabos elétricos colocados dentro dos rios.¹⁰¹

Os investimentos chegam a R\$ 20 bilhões, dos quais R\$ 14,5 bilhões são do Governo Federal.¹⁰²

Porém o Censo 2010 do IBGE apontou a existência de uma população ainda sem energia elétrica em suas casas, localizada, principalmente, nas Regiões Norte e Nordeste e nas áreas de extrema pobreza. Para atender a essas famílias, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 7.520/2011, instituiu uma nova fase do Programa, agora para o período de 2011 a 2014, com foco aos cidadãos contemplados no “Plano Brasil Sem Miséria” e no “Programa Territórios da Cidadania”, ou estabelecidos em antigos quilombos, áreas indígenas, assentamentos de reforma agrária, em regiões que sejam afetadas pela construção de usinas hidrelétricas e localizadas em área de elevado impacto tarifário.¹⁰³

⁹⁹ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

¹⁰⁰ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

¹⁰¹ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

¹⁰² LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

¹⁰³ LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em: <<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>>. Acesso em: 20ago2012.

5.1 Avaliação da política pública

As políticas públicas possuem duas metodologias de avaliação, denominadas quantitativas e qualitativas. A primeira mensura objetivamente os resultados, e a segunda faz um julgamento do valor da intervenção.

Segundo Alexandre Marinho, “avaliação, além de cumprir tarefas descritivas e características de mecanismos de controle, deve contemplar também avaliações analíticas, constituindo atividade e *mecanismo de avaliação e de monitoramento*.”¹⁰⁴

As políticas públicas são medidas quanto à sua eficiência (custo x benefício), eficácia (meta x tempo) e efetividade (resultados x objetivos).

A eficiência (custos em geral / quantitativa) é a relação entre custo e benefícios, onde se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado.

A eficácia (meta e tempo/ qualitativa) é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados.

A efetividade (medida do impacto, objetivos e resultados)- É a relação entre os resultados e o objetivo. “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos.”

Complementando,

“a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a *condições controladas* e a resultados desejados de experimentos,

¹⁰⁴ MARINHO, Alexandre (orgs.). Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. 2001. 27f. Texto para Discussão. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Rio de Janeiro, 2001.

critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais.”¹⁰⁵

Avaliando o Programa Luz para Todos, verifica-se que este foi eficiente, pois os investimentos, que chegaram a 20 bilhões de reais, tiveram em contrapartida a geração de cerca de 439 mil postos de trabalho, bem como também outros benefícios como a aquisição de eletrodomésticos por parte dos beneficiados.

Em relação à eficácia, o projeto foi eficaz, pois a meta inicial de atender a 10 milhões de pessoas foi alcançada em maio de 2009.

A política também é considerada efetiva, já que os resultados e objetivos foram alcançados, com 10 milhões de pessoas do meio rural possuindo acesso à energia elétrica.

¹⁰⁵ MARINHO, Alexandre (orgs.). Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. 2001. 27f. Texto para Discussão. Ministério do Planejamento, orçamento e gestão. Rio de Janeiro, 2001.

Conclusão

O objetivo deste trabalho foi analisar se o Programa Luz Para Todos tem sido eficiente, eficaz e efetivo, trazendo benefícios para a população carente de energia elétrica.

Para tanto, em um primeiro momento cuidou-se de esclarecer conceitos base de energia elétrica e mostrar a sua importância dentro da sociedade. Verificou-se que a energia é um bem móvel, dotada de valor econômico, essencial a todos e considerada como um impulsionador para o desenvolvimento social e econômico.

Uma de suas principais características gira em torno da essencialidade. Também é classificada, de acordo com a Constituição Federativa do Brasil e legislações infraconstitucionais citadas, como um serviço de utilidade pública que deve ser contínuo e de qualidade.

Esse serviço se encontra sob o monopólio da União, podendo ser explorado sob o regime de concessão, autorização ou permissão. Diante das peculiaridades do mercado de energia elétrica, concluímos que este serviço deve ser regulado, o que é feito pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

No capítulo seguinte, tratamos de fazer uma análise da Energia Elétrica junto à Constituição Federal, trazendo alguns artigos pertinentes ao caso. Tal estudo propiciou a conclusão de que a União possui a competência de explorar economicamente o bem da energia elétrica, a partir de qualquer fonte de energia, devendo propiciar meios para oferecer um serviço de qualidade à população, por meio de projetos de políticas públicas.

Verificou-se que energia elétrica é um direito social, inerente ao direito à moradia, incluso no artigo 6º da Carta Magna. Não há como ter moradia digna sem energia elétrica e muito menos qualidade de vida. A eletricidade também é um elemento diretamente ligado a preceitos constitucionais, como o direito à vida e dignidade da pessoa humana. A luz traz benefícios para todos e a sua ausência traz prejuízos muitas vezes irreparáveis.

Concluindo, percebe-se novamente a característica da essencialidade deste serviço, que deve ser prestado da maneira mais efetiva possível pelas

entidades responsáveis, que possuem responsabilidade delegada pelo Estado e o sua prestação ineficaz fere diretamente aos objetivos da República Federativa do Brasil elencados no texto constitucional.

No capítulo adiante, tratamos de conceituar políticas públicas no setor de energia elétrica, trazendo a sua fundamental importância como geradora de futuras normas em torno do serviço de energia. É por meio das políticas públicas que o governo determina metas e diretrizes a serem cumpridas pelas entidades executoras, fiscalizadoras e reguladoras responsáveis.

As políticas públicas têm um papel fundamentalmente social, no que tange à observação de determinadas demandas da sociedade, e na busca por soluções práticas para findar tais problemas. O Governo Federal então determina que estas políticas sejam executadas e posteriormente avalia se a política foi eficiente, eficaz e efetiva, a fim de manter o projeto original ou alterar o curso da política buscando melhorias.

Adiante, trouxemos a lume o papel do Ministério de Minas e Energia na elaboração de políticas públicas no setor de energia elétrica, com foco no Programa de Universalização de Energia Elétrica denominado “Luz para Todos”. A Agência Nacional de Energia Elétrica obteve a função regulatória e fiscalizatória desta política pública, por meio de resoluções normativas internas que trazem penalidades aos órgãos executores que não cuidarem bem de seu papel.

Por fim, analisamos o Programa Luz para Todos, elaborado pelo Governo Federal, com o objetivo de eletrificar a região rural do Norte e Nordeste do Brasil. De acordo com estatísticas governamentais e diversos estudos, verificou-se que a política foi eficaz, eficiente e efetiva e que trouxe grande avanço social e econômico para a população que não possuía tal serviço.

Os investimentos para essa política, que chegaram a 20 bilhões de reais, tiveram em contrapartida a geração de cerca de 439 mil postos de trabalho, bem como também outros benefícios como a aquisição de eletrodomésticos por parte dos beneficiados.

Em relação à eficácia, o projeto foi eficaz, pois a meta inicial de atender a 10 milhões de pessoas foi alcançada em maio de 2009. A política também é

considerada efetiva, já que os resultados e objetivos foram alcançados, com 10 milhões de pessoas do meio rural possuindo acesso à energia elétrica.

Referências

ÁLVARES, Walter T. *Curso de Direito da Energia*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BERMANN, Célio. *Energia no Brasil: Para quê? Para quem? Crise e alternativas para um país sustentável*. 2 ed. São Paulo: Editora Livraria da Física, 2003.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em 20 ago. 2012.

CAMPOS, Clever M. *Introdução ao Direito de Energia Elétrica*. São Paulo: Ícone, 2001.

CASTRO, Marcus Faro; LOUREIRO, Luiz Gustavo Kaercher. (Org.). *Direito da energia elétrica no Brasil: aspectos institucionais, regulatórios e socioambientais*. Brasília: ANEEL; UnB, 2010.

CARVALHO, Carlos Eduardo Vieira de. *Regulação de serviços públicos na perspectiva da Constituição Econômica Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

EFING, Antônio Carlos. *Agências reguladoras e a proteção ao consumidor brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2009.

FLORES, Antonio Joreci. *A contribuição do Cooperativismo na Implementação de Políticas Públicas: A experiência da CRELUZ no Programa Luz para Todos*. Frederico Westphalen: URI, 2010.

FOURNIER. Anna Carolina Pires. et.al. Eletrificação Rural: Desafios para a Universalização de Energia. Anais do XII Congresso Brasileiro de Energia: Desafios do Setor Energético – COPPE UFRJ, 2008.

GELLER. Howard Steven. *Revolução Energética: políticas para um futuro sustentável*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

GUEDES FILHO, Ernesto Moreira Guedes (Org.). Setor Elétrico Brasileiro: cenários de crescimento e requisitos para a retomada de investimentos. Estudo contratado pela Câmara Brasileira de Investidores em Energia Elétrica (CBIEE). São Paulo, 2003.

GUIMARÃES, Lucas Noura de Moraes Rêgo. A efetividade do programa nacional de universalização do acesso e uso da energia elétrica – luz para todos. 2011.

Disponível em:

<<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1204>>.

Acesso em 10 set. 2012.

LUZ PARA TODOS. *Informativos*. Disponível em:

<<http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/informativos.asp>> Acesso em: 20 ago.2012.

NUNES, Edson de Oliveira. *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

VOLPE FILHO. Clovis Alberto; ALVARENGA. Maria Amália de Figueiredo Pereira. *Setor Elétrico: Aspectos jurídicos relevantes*. Curitiba: Juruá, 2004.