

O Programa Luz para Todos: Metas e resultados

The “Luz para Todos” programme: Aims and results

Ednaldo Camargo¹
Fernando Selles Ribeiro¹
Sinclair Mallet Guy Guerra²

¹PIPGE/IEE/USP
ednaldo@iee.usp.br
fselles@iee.usp.br

²CECS/UFABC
sguerra@ufabc.edu.br

Abstract: This study aims at examining the connection between the goals layed down for a federal programme entitled “Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica” – “Programa Luz para Todos”, established by the Law 10.438/02 and the actual situation on the field, considering statistics data from the State of São Paulo.

It examines the factors that cause the gap between the projected numbers and rural reality as well as the effect of the “Luz para Todos” in increasing the numbers of attendance.

The work suggests the incorporation of more comprehensive criteria in the formulation of public policies for the access and use of electricity, which will take into consideration more subjective aspects, incorporating non-linear variables to the method of creation and implementation of public policies.

Keywords: Rural electrification, social inclusion, development and citizenship.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo analisar a relação entre as metas de atendimento estabelecidas para o Programa de Universalização de Acesso ao Serviço de Distribuição de energia Elétrica – Programa Luz para Todos, instituído a partir da Lei 10.438/02 e a realidade encontrada em campo, a partir dos números do Estado de São Paulo.

São analisados os fatores que geraram a defasagem entre os números projetados e a realidade rural, bem como o efeito do próprio Programa Luz

para Todos no incremento dos números de atendimento.

O trabalho ainda propõe a incorporação de critérios mais abrangentes na formulação de políticas públicas de acesso e uso da energia elétrica, que contemplem aspectos mais subjetivos, incorporando variáveis não-lineares ao método de criação e implantação de políticas públicas.

Palavras-chave: Eletrificação rural, inclusão social, desenvolvimento, cidadania.

1 Introdução

O serviço de distribuição de energia elétrica é considerado essencial pela Constituição Federal. Embora não expressa na Lei Maior, da leitura do § 1º do artigo 9º, que trata do direito de greve, vê-se a remissão à legislação infra-constitucional quanto à competência para definir os serviços ou atividades essenciais.

A partir da promulgação da lei 7.783, de 28 de junho de 1.989, tal definição se tornou imperativo legal. Em seu artigo 10º, inciso I, assim está definido:

“Artigo 10 - São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;”

A Constituição Federal de 1988 [1] estabelece, ainda, em seu artigo 1º, incisos II e III, a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República Federativa do Brasil. Os direitos de cidadania ali previstos são garantidos a todos, sem distinção, sendo pressupostos da atividade estatal na consecução de seus objetivos.

Ao estabelecer o direito de todos os cidadãos brasileiros o acesso gratuito ao serviço público de eletricidade, a Lei 10.438, de 26 de abril de 2.003, encontra abrigo perfeito no texto constitucional. A Resolução 233 da ANEEL, de abril de 2003, estabeleceu metas de atendimento para a consecução da Universalização e essas metas vão até o ano de 2015, em alguns casos.

Em novembro de 2.003, por meio da Lei 10.762 e do Decreto 4.873, foi instituído o Programa Luz para Todos. Nos termos do artigo 7º do Decreto foi atribuída ao Ministério de Minas e Energia a responsabilidade de editar o Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos e demais normas pertinentes à sua execução.

O Programa Luz para Todos é concebido como instrumento de antecipação das metas de Universalização. No item 4.3 do referido Manual estão estabelecidas as metas anuais

do programa, sendo que a previsão total acumulada de atendimento seria de 2.000.000 de ligações até o ano de 2008 [2].

No Estado de São Paulo, a meta prevista era de 60.000 mil ligações ao todo. Hoje, passados cinco anos do início do programa, já foram efetuadas mais de 58.000 ligações, dados de maio de 2008¹, restando ainda uma demanda já confirmada de cerca de 12.000 ligações para o ano de 2008/2009.

Essa defasagem entre a meta e o efetivamente realizado se dá devido a diversos motivos. O primeiro deles está na própria diferença conceitual entre o levantamento da demanda e o critério de atendimento levado a efeito, conforme se verá.

Estudar alguns desses fatores é essencial para contribuir para com a discussão acerca da formulação de políticas públicas de universalização do acesso e uso da energia elétrica.

2 Eletrificação rural – Uma história de exclusão dos cidadãos pobres

A eletrificação rural no Brasil não possui uma história baseada na inclusão social. Houve algumas experiências esparsas de atender aos cidadãos mais pobres e, nessas oportunidades, sempre havia na condução de tais programas figuras humanas de sensibilidade social que conseguiram impor suas convicções pessoais à política tradicional.

Quem pretendesse ter atendimento de energia elétrica no meio rural era obrigado a fazer investimentos, muitas vezes de grande monta, sendo garantido às concessionárias o retorno breve dos investimentos efetuados.

Desde o Decreto 23.501/33² a prática do Estado sempre foi privilegiar o interesse das concessionárias de energia elétrica – estatais ou privadas, e, de parte de seu corpo técnico, o procedimento sempre foi o de valorizar a excelência do atendimento ao invés da extensão do serviço público ao maior número possível de brasileiros.

Assim, buscava-se um alto padrão tecnológico de distribuição de energia, mesmo à custa de um

¹ Dados do Sistema de Informações do Programa Luz para Todos, do MME, informam que até o dia 31/5/2008 foram efetuadas no Estado de São Paulo 58.691 ligações.

² O Decreto 23.501, de 27 de novembro de 1.933, entre outras medidas, incorporou ao patrimônio da União a propriedade das quedas d'água, separando-as das terras em que se encontravam; atribuiu à União a competência de outorga ou concessão para aproveitamento de energia elétrica; resguardou os direitos daqueles que já exploravam potenciais hidráulicos para geração e exploração de energia elétrica; Instituiu os princípios de "serviço pelo custo" e "lucro limitado e assegurado"; adotou o regime de monopólio da exploração dos serviços de eletricidade, mediante a instituição de concessão a ser outorgada por meio de decreto presidencial.

proporcional grau de exclusão da maior parte da população rural. [3]

"Havia que se pagar pelo acesso à eletricidade. Assim era a legislação, os programas de eletrificação eram caros e geradores de exclusão." [4]

Essa prática e essa visão da técnica feriam o direito ao acesso à energia elétrica às comunidades pobres. Por outro lado, não havia interesse de parte das concessionárias, conforme afirma Marques [4], em atender pessoas pobres que moravam em pontos distantes, sem retorno financeiro imediato:

"Os engenheiros de distribuição tinham por paradigma a rentabilidade dos investimentos. Gente que morava longe e não tinha renda para consumir energia, era da prática da engenharia de distribuição que não fosse atendida."

As concessionárias diziam que atendiam a todos os solicitantes na forma da lei. Todavia, a lei era instrumento de exclusão.

Às concessionárias de energia elétrica era lícito cobrar do solicitante a diferença entre o custo da obra de eletrificação. Era a chamada *tarifa fiscal*³. A tarifa fiscal representava o valor limite de investimento da concessionária, após esse limite, os custos excedentes da obra seriam suportados pelo solicitante. O limite de responsabilidade da concessionária, estabelecido pela Portaria DNAEE 05/90, ficou com seu valor congelado em R\$ 257,92 até abril de 2003 [4], ou seja, pela regra legal vigente à época, a concessionária somente estava obrigada a arcar com o custo da obra de eletrificação até o limite de R\$ 257,92. O que excedesse a esse valor seria de responsabilidade do solicitante. Essa regra tornava, em muitos casos, impossível o acesso ao serviço de energia elétrica.

3 As metas previstas e seus critérios

Estão estabelecidas, no item 4.3 do Manual de Operacionalização do Programa Luz para Todos, as metas anuais do programa, sendo que a previsão total acumulada de atendimento seria de 2.000.000 de ligações até o ano de 2008 [2], números obtidos a partir dos dados do Censo IBGE/2000.

Para fins do Censo, era considerada sem energia elétrica somente aquela moradia em que não houvesse qualquer tipo de acesso à energia elétrica.

³ Tarifa Fiscal: Valor declarado periodicamente pelo poder concedente. A tarifa fiscal é utilizada, entre outras finalidades, para o cálculo do limite de investimento do concessionário e para o cálculo da participação financeira do consumidor.

Por esse critério, se a casa visitada possuísse luz emprestada do vizinho (popularmente chamados de “rabicho” ou “gato”), ou fosse servida por alguma espécie de gerador, ainda que individual, não seria considerada sem energia elétrica. Vê-se que o critério que indicava o grau de inclusão era o de ter ou não luz em casa.

O critério utilizado para o atendimento no Programa Luz para Todos, por sua vez, leva em conta a inexistência de acesso à rede de energia elétrica convencional. Por este critério, pode-se afirmar que a regra é: para cada casa um medidor de consumo, para cada família uma ligação.

Diante disso, aquela residência do filho que ali morava e, casando-se, construiu sua casa ao lado da dos pais e utilizava luz emprestada deles, passa a ter direito a uma nova ligação, tornando-se uma demanda para fins de atendimento do Programa Luz para Todos.

Um aspecto não levado em conta é o chamado “demanda decorrente”. Ao elaborar-se o Programa Luz para Todos, foi estabelecida a demanda existente, sendo considerado o crescimento posterior ao atendimento como crescimento vegetativo.

Não se considerou um fenômeno que acabou por ser verificado quando da implantação do Programa, que foi o aumento de demanda em decorrência da notícia da chegada da energia elétrica à determinada região, ou seja, devido ao próprio avanço do Programa nas áreas rurais. Foi verificado o retorno de famílias, filhos, além da efetiva ocupação de lotes e sítios até então sem moradores. A possibilidade de atendimento para com o serviço de energia elétrica acelerou o parcelamento de propriedades entre familiares.

Desse modo, foi verificada uma série de aspectos não quantificados quando da elaboração do Programa que surpreenderam seus executores, obrigando à revisão de metas e prazos.

Segundo Betiol [5],

“...como há uma forte correlação entre o atendimento ao mercado rural e o surgimento de novas demandas, haverá, certamente, que se presumir a manutenção do déficit a ser atendido no decorrer dos próximos anos. Isto quer dizer que, se alguém imaginar que construir 60 mil novas ligações poderá levar São Paulo à universalização, pode estar muito enganado.”

Para dar uma noção do nível dos aspectos imprevisíveis, é de se notar um fato totalmente atípico, ocorrido no início do ano de 2008.

No Vale do Ribeira, Estado de São Paulo, existem inúmeras comunidades que vivem em áreas declaradas por meio de leis estaduais como de Proteção Permanente, inclusive Parques Estaduais, como a Reserva da Juréia-Itatins, ou o Parque de Jacupiranga. Legalmente, esses cidadãos estavam impossibilitados de receber a ligação à

rede de distribuição de energia elétrica, em virtude dessa condição. Por meio da Lei Estadual nº 12.810/2008, promulgada em 20 de fevereiro de 2008, a configuração do Parque do Jacupiranga foi alterada, sendo criado o chamado Mosaico do Jacupiranga.

O então Parque de Jacupiranga, que era considerado o maior parque do Estado, e fora criado em 1.969, abrangendo parte dos municípios de Eldorado, Iporanga, Barra do Turvo, Cajati, Jacupiranga e Cananéia, teve sua configuração alterada, passando a ter área total 243.885,15 ha, divididos em três parques estaduais, cinco Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), quatro áreas de proteção ambiental (APA), duas reservas extrativistas (Resex) e duas reservas particulares do patrimônio nacional (RPPN). O resultado imediato desta alteração, no âmbito do Programa Luz para Todos, foi o surgimento de uma demanda até então legalmente inexistente de cerca de 1.200 ligações imprevistas.

4 Energia elétrica é inclusão e desenvolvimento

O acesso à energia gera elevação dos padrões e da qualidade de vida, e se configura como conquista de cidadania. Pelo uso da energia elétrica o cidadão se apropria de seu direito à informação e se apercebe de um sentimento de integração à sociedade. A energia elétrica é um vetor de coesão social, além de ser, enquanto política social, estruturante, abrindo caminho para outras políticas de inclusão, tais como inclusão digital.

A energia possibilita a extensão do dia para atividades de estudo, lazer, integração social. A saúde é beneficiada, na medida em que fontes outras de iluminação (a querosene, vela, diesel etc.) podem ser eliminadas. A possibilidade de conservação de alimentos em geladeiras ao invés de antigas técnicas (como a de salgar as carnes, por exemplo) garante uma melhor qualidade da alimentação e uma vida mais sadia.

“A energia elétrica pode ser encarada como fator de promoção da qualidade de vida, de produção, desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda. A exclusão social também se dá por falta de acesso a energia. O desenvolvimento tecnológico, ao passo que traz benefícios à humanidade, aumenta a distância entre os sem e os com energia.”
[6]

A partir de 1990, algumas barreiras começaram a ser superadas, por influência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o apoio de setores da Universidade de São Paulo. Nos últimos anos, uma seqüência de quebra de paradigmas no que diz respeito à extensão do atendimento do

serviço público de energia elétrica às populações rurais pobres.

O primeiro grande paradigma foi quebrado pelo Decreto Estadual 41.187 de 25 de setembro de 1.996, assinado pelo governador do Estado de São Paulo. Por esse Decreto, ficou instituída uma política de eletrificação rural, com obrigatoriedade de incluir *todos os moradores da área rural como seu público-alvo*. Pela primeira vez as distribuidoras foram obrigadas a incluir todos os cidadãos em seu atendimento.

A Lei 10.438, de 26 de abril de 2.003, que ficou conhecida como Lei da Universalização, instituiu o direito de todo solicitante a ser atendido sem custo. Uma engenharia regulatória, a partir da Lei 10.438 permitiu chegar ao Programa Luz Para Todos, com o ambicioso projeto de levar energia elétrica a cerca de dez milhões de pessoas que viviam à sombra do sistema elétrico, sem necessidade de contrapartida de sua parte.

A boa nova se espalhou. Alguns que estavam fora da área rural, em condições sofríveis de vida, retornaram ao campo. A chegada da energia ajudou a reter no campo, no meio rural, jovens casais, famílias inteiras que, em outras condições, teriam buscado outras oportunidades, fora de sua realidade, de sua cultura, no meio urbano.

Assim, a energia elétrica, ao manter o homem em seu meio, respeitando sua cultura, ao mesmo tempo em que integra esse homem ao restante do mundo pelo acesso à informação global e imediata da televisão, realiza dupla função, tanto de inclusão quanto de tornar real o contato com a vida fora do campo, melhorando a vida de maneira geral pela possibilidade de acesso aos itens de conforto tecnológico.

O Programa Luz para Todos, ao encontrar a defasagem entre projeto e execução, resultante de aspectos imprevistos e de cunho quase subjetivo, por serem inerentes ao ser humano, seus anseios e contradições, traz à tona a discussão sobre critérios a se empregar na elaboração de políticas de natureza social.

5 Conclusão

O Programa Luz Para Todos, ao estabelecer novos critérios técnicos de atendimento para os agentes executores, garantiu a inclusão de milhões de brasileiros, historicamente colocados à margem do sistema elétrico, e representou um avanço nas relações entre as concessionárias e os consumidores.

Em sua elaboração, ao planejar e quantificar o universo a ser atendido, não foram levados em conta aspectos que se relacionam ao próprio estudo. Desse modo, pode-se fazer uma breve analogia com o estudo da entropia do sistema e a possibilidade do caos determinístico decorrente de sistemas não lineares.

Partindo-se da premissa de que quando há aumento na entropia de um sistema a desordem tende a aumentar e tornar irreversível seu estado atual, pode-se admitir que este novo estado se caracteriza por uma outra ordem a partir da qual, havendo tal aumento, ter-se-á mais imprecisão e desordem, deve-se admitir que a inserção de eventos não previstos elevaram a entropia desse sistema, gerando um elemento de caos.

Por outro lado, deve-se considerar que, com exceção da lei que alterou a configuração do Parque do Jacupiranga, todas as demais foram elementos internos ao próprio sistema que geraram as flutuações, tendentes ao caos - que impedem as previsões exatas de seu resultado, que atuaram neste caso. Não foram fatores externos e estranhos ao sistema, mas elementos do próprio sistema, não estabelecidos anteriormente, por não conhecidos.

Assim, é de se ter em conta que, ao se elaborar programas de alcance social, que tragam benefícios a comunidades excluídas, é necessário considerar dados de natureza diversa, a fim de reduzir o nível de imprevisão, entendendo sempre que o resultado estará sujeito a flutuações internas do próprio sistema.

6 Referências

- [1] Nunes, R., Curso de Direito do Consumidor. São Paulo, 2004, pp. 103-105.
- [2] Programa Luz para Todos. Manual de Operacionalização do Programa Nacional de Universalização do Acesso e uso da Energia Elétrica. Brasil: Ministério de Minas e Energia, MME, 2003, pág. 10.
- [3] _____, Santos J.F.M. "Política de eletrificação rural – superando dilemas institucionais." Revista do BNDES, nº 2, junho de 1.994, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro.
- [4] Marques, R. M. B. S., "Universalização do Atendimento: O Paradoxo da Exclusão dos Inadimplentes dos Programas de Eletrificação Rural Anteriores", Dissertação de Mestrado, PIPGE/USP, 2005, pg. 21.
- [5] Betiol Jr., G., "Programa 'Luz Para Todos' em São Paulo: Planos de Obras Confrontados com a Prática das Distribuidoras, Visando Redução de Custos da Eletrificação Rural". Dissertação de Mestrado, EPUSP, 2005, pg. 107.
- [6] Sauer, I. L.; Rosa, L. P.; D'Araújo, R. P. *et alii*. "A Reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro". São Paulo. Ed. Paz e Terra, ed. UFMS. 2003, p.39.