

O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ELETRIFICAÇÃO RURAL NO BRASIL

Flávio Schlickmann ¹

Resumo: A exploração da energia elétrica, no Brasil, teve início no final do século XIX, passando por inúmeras alterações no decorrer do século XX, tanto no âmbito físico-elétrico quanto no ambiente institucional e regulatório, se tornando um elemento essencial no desenvolvimento socioeconômico do país. No entanto, a universalização dos serviços de energia elétrica, particularmente às áreas rurais, no início, foi deixada a um segundo plano, vindo a ser objeto de estudo e de políticas públicas somente na segunda metade do século XX. Dessa forma, o objetivo dessa pesquisa foi descrever as políticas públicas de eletrificação existentes no Brasil atualmente, em especial, os programas, ações e ferramentas utilizadas no desenvolvimento da eletrificação no meio rural. Trata-se de uma abordagem prática e qualitativa, explorada por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental. Ao final, chega-se a conclusão que a origem e o desenvolvimento da energia elétrica no âmbito nacional, ocorreram inicialmente nos grandes centros urbanos, influenciada diretamente por inúmeras mudanças institucionais e regulatórias, fruto das várias alterações no âmbito governamental. Na eletrificação rural, o progresso foi lento, vindo a se efetivar somente após a concepção de políticas ou programas eletrificação rural desencadeadas na década de 60, tendo seu auge no início do século XXI com os programas “luz no campo” e “luz para todos”. Além disso, entre as ações desenvolvidas para operacionalizar tais políticas, ganharam destaque os subsídios tarifários, disponibilizados a vários agentes de consumo, em especial a classe rural e baixa renda.

Palavras-chave: Políticas públicas. Eletrificação Rural. Subsídios tarifários.

1 INTRODUÇÃO

A consolidação do mercado mundial de energia elétrica e consequente acesso da população a esse serviço se firmou como sendo um dos principais determinantes para o desenvolvimento econômico e social, ao fornecer apoio mecânico, térmico e elétrico às ações humanas.

A disponibilidade energética implica em transformações que se revertem em melhorias nas dimensões econômicas, sociais e ambientais das populações sendo, hoje, um ingrediente indispensável à sobrevivência humana, necessária ao bem-

¹ Especialista em Administração de Empresas do Setor Elétrico – FGV

Especialista em Sistemas Elétricos de potência - SATC

Professor do Centro Universitário Barriga Verde - Unibave

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6908329311364621>

estar social e ao desenvolvimento econômico nacional. Por outro lado, a indisponibilidade energética, em uma sociedade, tem de acentuar a existência de assimetrias sociais nas condições de qualidade de vida, tais como: permanência na pobreza, falta de oportunidade para o crescimento, fluxo migratório para grandes cidades etc. Dessa forma, o estudo e principalmente a universalização da energia elétrica passam a ser fatores essenciais no desenvolvimento econômico e social de uma região ou país (PEREIRA et al., 2012).

No Brasil, a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos da água tiveram início no final do século XIX, passando por inúmeras alterações no decorrer do século XX, tanto no âmbito físico-elétrico quanto no ambiente institucional e regulatório. Hoje, sua exploração é de competência exclusiva da União, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidro energéticos, podendo ser explorados diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dependendo das peculiaridades econômicas e sociais (BRASIL, 1988).

Embora a exploração da energia elétrica tenha iniciado no final do século XIX, a eletrificação rural no Brasil, a exemplo do que ocorreu e ainda ocorre em partes no mundo, notadamente em países subdesenvolvidos, teve um progresso lento, especialmente em função dos altos custos associados à extensão de rede e ao desenvolvimento de sistemas descentralizados, tendo duas características intrínsecas nesse mercado: os consumidores são, em geral, dispersos geograficamente e possuem baixa demanda de energia limitando. Dessa forma, o interesse das concessionárias de energia no atendimento desse mercado acaba sendo inexistente, principalmente quando a análise se limita a questões estritamente financeiras (PEREIRA et al., 2012).

Nesse momento, surgem às políticas públicas, como formas de eliminar ou mitigar tais problemas, ou ainda, operacionalizar a constituição federal através de ações, programas ou ferramentas de combate à pobreza, a marginalização e a desigualdade social, bem como, a promoção dos direitos sociais a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção a maternidade e infância e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Diante desse contexto, esse artigo tem o intuito de relacionar a contribuição e o esforço público na busca da inclusão elétrica e conseqüente redução da pobreza e

inclusão social, ou seja, o objetivo é pesquisar as políticas públicas de eletrificação existentes no Brasil atualmente, em especial, os programas, ações e ferramentas utilizadas no desenvolvimento da eletrificação no meio rural.

Por meio de uma abordagem prática e qualitativa, explorada por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, o artigo inicialmente abordará os aspectos conceituais de política pública para, em seguida, adentrar no setor elétrico brasileiro e descrever suas principais características procurando focar na eletrificação rural e suas políticas de universalização.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Não existe ainda um consenso na literatura sobre o conceito ou definição de políticas públicas, por este ser ainda um campo recente da ciência política. De maneira geral, a política pública é instrumento ou conjunto de ação dos governos (SOUZA, 2006), uma ação elaborada no sentido de enfrentar um problema público (SECCHI, 2012) ou “[...] um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos”. Para complementar, Schmidt (2008) descreve que o conceito de política pública remete para a esfera do público e seus problemas, ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da pólis, sendo que, o público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade, da mesma forma que o público difere do estatal, sendo uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não estatal.

“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. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos [...] As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social (TEIXEIRA, 2002, p.2-3).

Deste modo, as políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam garantir os direitos dos

cidadãos, assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

2.1 TIPOLOGIA OU MODALIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que se possa definir o tipo de atuação que se pode ter, frente a sua formulação e implementação das políticas públicas, é importante considerar algumas tipologias ou modalidades, podendo vários critérios serem adotados.

Inicialmente, podemos classificar as políticas distinguindo políticas sociais de políticas econômicas. A primeira está ligada diretamente às áreas ditas sociais, como saúde, educação etc., já a segunda ligada diretamente à política fiscal e monetária, como controle fiscal, taxa de juros etc. (SCHMIDT, 2008). Segundo Teixeira (2002), podem ainda ser classificadas quanto a:

- Natureza ou grau de intervenção: Classificadas em estruturais, conjunturais ou emergenciais;
- Abrangência dos possíveis benefícios: Classificadas em universais, segmentadas ou fragmentada sendo, essa classificação, dividida por alguns atores em universalistas e focalizadas, conforme Almeida (2011), na qual parte da compreensão de que as políticas universalistas direcionariam os recursos públicos a todos os cidadãos, enquanto as focalizadas seriam uma tentativa de redirecionar estes recursos para os mais pobres por meio de instrumentos que os selecionem como beneficiários diretos;
- Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais: Proposta por Theodor Lowi na década de 1960, são classificadas, segundo Schmidt (2008) em distributivas, redistributivas, regulatória e constitutivas.

2.2 PROCESSOS DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A elaboração ou formulação das políticas públicas compreende um conjunto dinâmico de fases e processos compostos por negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses, nas quais, através da formação de uma agenda,

podem refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, dependendo do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação (TEIXEIRA, 2002).

Apesar de na prática, segundo críticos, a divisão em ciclos ou fases ser algo muito mais complexo do que na teoria, boa parte dos estudiosos identificam cinco fases no ciclo das políticas públicas: percepção e definição dos problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação.

Entre as fases mencionadas, é na fase de formulação que se definem a maneira de solucionar os problemas políticos em pauta, escolhendo as alternativas a serem adotadas. Nessa fase, são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas, bem como atribuição de responsabilidades, se concretizando em programas, ações e atividades. Os programas estabelecem objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica. As ações visam o alcance de determinado objetivo estabelecido pelo programa, e a atividade, por sua vez, visa dar concretude à ação (SCHMIDT, 2008).

3 SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

A exploração da energia elétrica, no Brasil, teve início no final do século XIX, passando por inúmeras alterações no decorrer do século XX, tanto no âmbito físico-elétrico quanto no ambiente institucional e regulatório.

A sua exploração, no decorrer do século XX foi influenciada diretamente pelas várias alterações no âmbito governamental, tendo como ponto de partida o período imperial e se desenvolvendo em meio a cinco repúblicas. Hoje, O direito administrativo brasileiro, através da Constituição Federal de 1988, define que a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica deve ser realizada diretamente pela União (Governo Federal). Por outro lado, a constituição estabelece que a prestação do serviço público de energia elétrica, quando não realizada diretamente pelo poder público, deve ser feita indiretamente através da delegação do serviço sob regime de concessão, permissão ou autorização, com contrato firmado por meio de processo de licitação (BRASIL, 1988).

Historicamente, tais serviços eram explorados pela União, porém, a partir da década de 1990, buscando eficiência e autonomia econômica, o setor elétrico começou a passar por reformas estruturais em sua forma de operação, sofrendo influência da doutrina do estado mínimo no pensamento econômico. Como resultado destas reformas, os segmentos de geração, transporte e comercialização de energia, até então realizadas por empresas públicas, passaram a ser separados ou desverticalizados e, em parte, desestatizados ou privatizados vindo a serem administrados e operados por agentes distintos de geração, transmissão, distribuição e comercialização. Essa reforma ficou conhecida como Projeto de Reestruturação do Setor Elétrico Brasileiro ou Projeto RE-SEB (NERY, 2012).

Ainda, segundo Nery (2012), a ideia predominante foi a de que a livre concorrência deveria prevalecer onde fosse possível, deixando ao estado o papel da regulação onde necessário. Neste contexto, o modelo escolhido foi o de competição no atacado, no qual os segmentos de geração e comercialização passaram a ser caracterizados como segmentos competitivos, dada a existência de muitos agentes e também pelo fato do produto, a energia elétrica, ser homogêneo, como uma commodity.

Por sua vez, os setores de transporte da energia, ou seja, a transmissão e a distribuição continuaram sendo considerados monopólios naturais, pois sua estrutura física torna economicamente inviável a competição entre dois agentes em uma mesma área de concessão. Nestes dois segmentos, predomina o modelo de regulação de preços ou regulação por incentivos.

Posteriormente, em 2004, o Setor Elétrico passou novamente por mudanças e reestruturações sustentado pelas Leis nº 10.847 e 10.848, de 15 de março de 2004, e pelo Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004, sendo instituído o novo modelo do setor elétrico, que teve como objetivos principais: garantir a segurança no suprimento, promoção da modicidade tarifária e promoção da inserção social, em particular pelos programas de universalização, como o luz para todos (TOLMASQUIM, 2011).

Sua implantação marcou a retomada da responsabilidade do planejamento do setor de energia elétrica pelo Estado, porém, assentando-se sobre muitos dos pilares construídos nos anos 90, quando o setor passou por um movimento de provatização, depois de mais de 50 anos de controle estatal. Até então, a maioria

das atividades eram estritamente regulamentadas e as companhias operadoras controladas pelo Estado (federal e estadual) e verticalizadas (atuavam em geração, transmissão e distribuição).

3.1 ELETRIFICAÇÃO RURAL

Como eletrificação rural, podemos entender como sendo aquela destinada a consumidores localizados fora dos perímetros urbanos dos municípios ou aglomerados populacionais, conforme descreve o decreto nº 62.655, de 3 de maio de 1968:

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

A eletrificação rural, no Brasil, passou a ser efetivamente regulamentada com o decreto nº 41.019, de 3 de fevereiro de 1957, no qual regulamenta os serviços de energia elétrica, então conhecido código das águas de 1934.

No âmbito físico e institucional, até essa data, apesar dos inúmeros avanços e investimentos em geração e distribuição de energia elétrica, a prioridade eram as grandes cidades, onde se concentravam a maior demanda de energia elétrica, em especial as maiores indústrias (OCESC, 2011). No âmbito da eletrificação rural o progresso era lento, especialmente devido aos altos custos associados à extensão de rede e no desenvolvimento descentralizados de oferta de energia. Segundo Pereira et. al (2012), duas características são intrínsecas a esse mercado: os consumidores são, em geral, dispersos geograficamente e possuem baixa demanda de energia. Esses fatores limitam o interesse das concessionárias de energia no atendimento desse mercado, especialmente quando a análise se limita a questões estritamente financeiras.

Por conta dessas dificuldades, até 1957, não se deu a eletrificação rural um tratamento próprio e adequado, como também não se pensava em subsidiar o serviço. Pelo contrário, as regras existentes a época, senão diretamente, mas por via de consequência, dificultavam o desenvolvimento da eletrificação rural, em razão

do dimensionamento econômico que era dado ao problema. Por conta de tais circunstâncias, sempre esteve presente a convicção de que era necessário subsidiar tal atividade e criar um agente que estivesse realmente adaptado a essas “intempéries”. (SOUTO E LOUREIRO, 1999).

Segundo Souto e Loureiro (1999, p. 68), “a regra do subsídio é uma constante, quer diretamente, através de contribuição e auxílio do poder público, ou mesmo via prestação obrigatória do serviço, quer ainda por financiamentos com encargos baixos e prazos longos”. Daí os inúmeros dispositivos que determinam financiamentos com longos prazos de pagamento, juros reduzidos, subsídios tarifários, doações governamentais etc., para a eletrificação rural. A própria constituição de 1988, em seu art. 187, dispõe que a política agrícola levará em conta, “especialmente”, a eletrificação rural (SOUTO E LOUREIRO, 1999).

Neste ponto, o decreto nº 41.019 de 1957, através do seu artigo 145, passou a indicar, em linhas gerais, os incentivos econômicos que seriam proporcionados aos agentes envolvidos em levar a energia ao campo, da mesma forma o seu artigo 154. Já no seu artigo 177, inc. IV criava-se a figura do consumidor rural.

Art 145. Para fomento da eletrificação rural, o Poder Público competente poderá estabelecer facilidades para a construção de linhas necessárias mediante subvenções, financiamentos, isenções de tributos e outras vantagens (DECRETO nº 41.019/57, art. 145).

Nesse dispositivo, havia a menção às cooperativas de eletrificação rural, porém, a sistematização da atividade, por elas prestada, viria somente com o decreto nº 1.003 de 1962.

Deste modo, como forma de mitigar ou até mesmo eliminar o problema da eletrificação rural, encontrou-se no cooperativismo um importante aliado no fomento da energia elétrica. Conforme Souto e Loureiro (1999), o cooperativismo talvez não viesse, no futuro, a representar um ideal do fornecimento de energia elétrica na área rural, mas não há de se negar que, pelo menos como faze inicial, substanciais foram os resultados que por este modo de associação tornaram-se possíveis. Nesse contexto surgem, então, as Cooperativas de Eletrificação Rural, como forma de atender as regiões rurais no interior do País, até então com pouco ou nenhum acesso à energia elétrica.

O surgimento dessas Cooperativas tinha duas grandes motivações: a demanda das comunidades distantes por energia elétrica e a ascendência europeia dos imigrantes, fortemente ligados ao associativismo em seus países de origem (OCESC, 2011).

3.2 COOPERATIVAS DE ELETRIFICAÇÃO RURAL

Como visto, à primeira menção que um texto legal específico do setor elétrico faz às cooperativas de eletrificação rural, tratando-as como agentes atuantes no processo de expansão dos sistemas elétricos, é o Art. 154, inciso III do Decreto 41.019/57, que regulamenta os serviços de energia elétrica, então conhecido Código de Águas de 1934. A menção a suas atividades, porém, viria com o Decreto 1.033, de 1962, sendo o primeiro marco regulatório específico para as cooperativas de eletrificação rural que em comunhão com o estatuto da terra de 1964 (Lei nº 4.504), enfatizava a difusão da eletrificação rural através das cooperativas. Este Decreto veio realizar uma ação comum no Direito: transformar uma situação de fato em uma situação de direito, trazendo para a regulamentação do setor elétrico um agente existente, a cooperativa de eletrificação rural, visto que o mercado rural não era atraente às concessionárias, fazendo com que o Estatuto da Terra, elegeesse o cooperativismo como forma prioritária para alavancar o processo de eletrificação rural (PAZZINI et al., 2000).

As Cooperativas de Eletrificação rural, portanto, começaram a surgir no final da década de 1950, desempenhando um papel socioeconômico importante nas regiões de atuação. Em Santa Catarina, a primeira cooperativa no ramo foi inaugurada em 1959, no então distrito de Forquilha, próximo ao município de Criciúma. Na década de 1960, outras dezenas de cooperativas vieram a surgir, entre elas a Cooperativa de Eletrificação Rural de São Ludgero, em 1963; todas motivadas principalmente pela não possibilidade ou não interesse por parte da Celesc em atender as comunidades distintas, principalmente do meio rural (OCESC, 2011).

Hoje, o Brasil possui 52 cooperativas de eletrificação rural atuando nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Sergipe, Paraná e Santa Catarina (ABRADE, 2014). Em 2002 as cooperativas de eletrificação rural, atuavam

em aproximadamente 1.402 municípios, o que correspondia a 25% do total de municípios brasileiros, atendendo em torno de seiscentos mil consumidores em todo o País, concentrados nas regiões Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste. Desse universo atendido, cerca de 75% dos beneficiados eram rurais e 25% urbanos (ANEEL, 2016).

Apesar dos inúmeros esforços no passado, no Brasil o atendimento elétrico ainda era deficitário na virada do século XXI, considerando a falta de acesso e a precariedade do atendimento. Em 2003, cerca de 12 milhões de brasileiros ainda não possuíam acesso a energia elétrica. A maior parte se encontrava na zona rural, geralmente dispersa e não integrada aos centros mais dinâmicos do país (PEREIRA et al., 2012).

Em 2010, 97,8% dos domicílios brasileiros tinha acesso a energia elétrica, sendo que nas áreas urbanas este percentual chegava a 99,1% e na área rural atingia 89,7% das propriedades. Portanto, em 2010, havia 1,3% de domicílios brasileiros sem acesso a energia elétrica, com maior incidência nas áreas rurais do País com 7,4% (IBGE, 2010).

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ELETRIFICAÇÃO RURAL

É inquestionável que a falta de energia em uma sociedade leve a existência de assimetrias sociais, vinculadas diretamente a qualidade de vida. Com a chegada da eletricidade, as comunidades rurais tendem a adquirir uma nova ordenação na formação cultural, incluindo a possibilidade de inclusão de novas técnicas de produção e de normas alinhadas ao modo e conduta de vida.

A grande transição energética ocorrida ao longo do século XX melhorou o padrão de vida de milhões de pessoas ao redor do mundo, no entanto sem acompanhar um expressivo declínio das disparidades entre as sociedades ricas e pobres. Diante desse contexto, fez-se necessário a construção de estratégias pautadas pelo desenvolvimento conjunto dessas sociedades, voltadas ao para o combate da desigualdade e da pobreza, com vistas ao exercício pleno da democracia e justiça social. Nesse momento, se inseriram as políticas de universalização do acesso à energia elétrica, com forma de eliminar ou mitigar a pobreza energética (PEREIRA et al., 2012).

As virtudes associadas à eletrificação, progressivamente partiram de um serviço específico (iluminação) para posterior ampliação do acesso a rede elétrica e consequentemente produção de externalidades positivas sobre o desenvolvimento rural.

Os esforços públicos na promoção da eletrificação rural têm sido legitimados, em especial, em decorrência de externalidade das externalidades sociais positivas. A execução de programas de eletrificação rural traz benefícios imediatos às atividades rurais do país, tanto tangíveis quanto intangíveis, destacando as melhorias da qualidade de vida, cidadania, redução da vulnerabilidade social, integração social, fixação da população no campo, aumento da produção agrícola, produção de novos produtos e serviços no meio rural etc. A melhoria de vida da população rural depende diretamente de condições de desenvolvimento local, de infraestrutura básica que permita o atendimento de suas famílias, e consequente melhora nas a promoção dos direitos sociais garantidos pela constituição federal: a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e assistência aos desamparados (PEREIRA et al., 2012).

3.2.1 Primeiras experiências

No passado, vários programas de eletrificação rural foram elaborados e implantados, contando com diferentes linhas de financiamento e aplicação. Nos anos 1970 e 1980, agências como o Banco Mundial direcionavam cerca de 50% dos seus recursos de financiamento para os setores da agricultura, desenvolvimento rural e energia. Apesar dos esforços, tais programas não foram suficientes para erradicar o déficit de eletrificação rural no país, visto que o planejamento e implementação no decorrer dos anos acabou sendo reduzido e otimizado em três variáveis: recursos disponíveis (dimensão econômica) número de domicílios (dimensão política) e distância de rede (dimensão técnica) (PEREIRA et al., 2012).

As primeiras instalações de energia elétrica em áreas rurais, no Brasil, foram realizadas na década de 1920, em São Paulo, devido à baixa atratividade das ligações, pela dispersão geográfica e baixa demanda. As concessionárias mantinham tarifas elevadas incorrendo em conflitos entre os agentes. Visando resolver tais questões, surgiram as cooperativas de eletrificação rural, contando com

financiamentos de governos estaduais e municipais e buscando fornecer eletricidade a pequenos núcleos populacionais. Tal alternativa havia se tornado eficaz em outros países, nos casos em que a rentabilidade era insatisfatória para as concessionárias (OCESC, 2011).

Nas décadas de 1950 e 1960, apesar dessas iniciativas, o déficit rural ainda persistia devido a falta de recursos e ao limitado envolvimento dos governos estaduais que começaram a serem revistos com a criação do serviço especial de eletrificação rural (SEER).

Somente partir de 1970, com a implantação de sistemas de distribuição de energia, pelo instituto nacional de colonização agrária (INCRA), a eletrificação toma impulso, dando início ao primeiro programa em escala nacional de eletrificação rural, envolvendo INCRA e o Ministério da Agricultura: criação do Grupo Executivo de Eletrificação Rural (GEER) e instituição do fundo de eletrificação rural (FUER), com recursos para a implantação do I Programa Nacional de Eletrificação Rural (PNER). A criação do GEER estimulou o surgimento de grande parte das cooperativas no Brasil, sendo que em 1971, o I PNER impulsionou a criação de 118 cooperativas. Contudo a alta concentração fundiária de algumas regiões facilitou a manipulação política das cooperativas, especialmente no norte, impedindo-as de obterem os mesmos resultados positivos das do Sul. Ainda na década de 1970, ocorreu o II PNER atendendo a 70.000 propriedades, 20 povoados e 18 estados. (PEREIRA et al., 2012).

A partir da década de 1980, a condição econômica do país fez com que o ritmo de investimento em eletrificação rural decaísse, fazendo com que a Eletrobras extinguisse o seu departamento de eletrificação rural. Como resultado, somente as regiões com programas bem sucedidos e como um movimento cooperativista forte, não foram significativamente afetados. Antes da reformulação do setor elétrico em 1996, as Concessionárias utilizavam recursos do governo para implantação de programas de eletrificação rural esparsos, em regiões de maior concentração populacional ou com consumidores com maior poder econômico ou político. Não havia uma política nacional de eletrificação rural efetivamente, sendo que as concessionárias assumiam um papel empresarial, dando prioridade ao mais rentável.

Após a reforma do setor elétrico, na segunda metade da década de 1990 e criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), varias foram as privatizações no setor, atingindo uma série de empresas estatais, além de, retomar a eletrificação nas áreas rurais. Posteriormente foi criado o comitê de prioridades de eletrificação rural da Eletrobrás, no qual permitia a alocação de recursos da reserva global de reversão (RGR), para investimentos em áreas necessitadas, incluindo a eletrificação rural. (PEREIRA et al., 2012).

No entanto, segundo Pereira (2012) as concessionárias não mostraram interesse em buscar recursos no então criado fundo de eletrificação rural da Eletrobrás, alegando que o retorno não pagaria sequer a manutenção do sistema.

Vale ressaltar, no que tange a universalização do acesso à energia elétrica, essa é regida pela lei nº 10.438/2002, complementada pelo decreto n 4.336/2002 e implementada pela resolução 223 de 2003 da ANEEL. Até a implementação dessa resolução, os critérios para participação dos consumidores nos investimentos em eletrificação eram estabelecidos pela portaria nº5 de 1990 do DENAEE.

3.2.2 Experiências recentes

Após a reforma do setor elétrico brasileiro, esforços foram direcionados, visando a ampliação do atendimento do serviço de energia elétrica no Brasil, em busca da universalização dos serviços, sendo eles segundo Pereira (2012):

- Programa do desenvolvimento energético nos estados e municípios: Instituído pelo decreto de 27 de dezembro de 1994, é um programa do governo federal que visa o desenvolvimento de localidades isoladas não supridas de energia elétrica pela rede convencional, obtendo essa energia de fontes renováveis locais. Dessa forma, o PRODEEM busca promover o desenvolvimento autossustentável, social e econômico, dessas localidades. Como resultados, ao todo foram instalados 8.742 sistemas de energia solar fotovoltaica no Brasil, entre 1996 e 2002. Após revitalizações, foi incorporado em 2003 ao programa “luz para todos”;
- Programa nacional de eletrificação rural: Lançado em 2000, conhecido como programa “luz no campo”, foi um programa do governo federal que antecedeu ao programa “luz para todos” com o objetivo de universalizar os serviços de

eletrificação, voltado exclusivamente ao desenvolvimento da energia elétrica nas áreas rurais do país. Na época, foi considerado o maior programa de eletrificação rural, até então, implementado no Brasil. Entre os anos de 2000 e 2003 foram realizadas cerca de 650.000 ligações;

- Programa de universalização “luz para todos”: Foi o maior programa de eletrificação rural que o Brasil já teve, superando inclusive o “Luz no campo”. Foi instituído pelo decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, tendo como objetivo central a universalização dos serviços de energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro, até o ano de 2008. Somada a resolução nº 223, de 29 de abril de 2003, o governo federal, em conjunto com a ANEEL e demais entidades da administração pública, vislumbrava a universalização do serviço de energia elétrica até 2015, buscado proporcionar ao imenso contingente de brasileiros, o exercício dos direitos mais básicos de cidadania, que até então não haviam sido contemplados. Até 2012, 12 milhões de pessoas haviam sido atendidos.

Tanto as experiências recentes quanto as passadas se caracterizaram, portanto, como sendo políticas públicas de natureza estrutural das quais, de maneira segmentada ou focalizada, buscaram redistribuir recursos entre os grupos sociais através da transferência ou aplicação de recursos na universalização dos serviços de eletrificação rural buscando, dessa forma, a equidade na qualidade de vida e cidadania do povo brasileiro.

3.2.3 Tarifas de energia elétrica como ferramentas de apoio

Na etapa de formulação (SCHMIDT, 2008), como forma de solucionar os problemas ou de operacionalizar tais políticas ou programas escolheu-se, como uma das alternativas ou ações, a gestão das tarifas aplicadas aos determinados setores, através de subsídios tarifários.

O marco inicial do processo de definição de tarifas foi o decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que instituiu o código das águas. Posteriormente, outros decretos vieram a operacionalizar o processo tarifário, se configurando em um

grande volume de alterações legais incorridas no arcabouço do processo tarifário brasileiro nos últimos 70 anos.

3.2.3.1 Subsídios tarifários

A questão dos descontos e subsídios tarifários é um tema polêmico, e em constante transformação. No âmbito do cálculo tarifário, trata-se de um elemento mais político do que técnico. Sua abrangência e intensidade dependem unicamente de políticas governamentais vigentes (SANTOS 2011). Dessa forma, as ações vigentes atualmente são:

- O decreto nº 62.724 de 1968 que definiu, entre outras coisas, que os consumidores rurais pertencentes ao grupo “A” poderiam optar por mudanças de agrupamento para efeitos de medição de energia e faturamento pela tarifa aplicável a classe residencial do grupo “B”, com desconto de 30% (trinta por cento);
- A portaria nº 105 de 1992, que determinou descontos especiais para unidades consumidoras de energia elétrica classificadas como rurais, inclusive Cooperativas de Eletrificação Rural;
- A portaria nº 437 de 1995, que alterou o inciso I do artigo 19 da portaria nº 222 de 1987, inserindo a subclasse residencial de baixa renda;
- O artigo 25 da lei nº 10.438 de 2002, que definiu descontos especiais nas tarifas de energia elétrica de unidades consumidoras da classe rural que possuam atividade de irrigação desenvolvida em horários pré-determinados pela lei;
- Já em 2006, a resolução nº 207, revogada posteriormente pela resolução nº 414/10, estendeu os descontos especiais para os irrigantes, também, para a aquicultura. Vantagens tarifárias que poderiam ser aplicadas, inclusive, as cooperativas de eletrificação rural;
- Por fim, a lei nº 12.212 de 2010, que determinou que todos os consumidores residenciais com consumo inferior a 80kW/h, ou aqueles cujo consumo esteja situado entre 80 e 220 kWh/mês e que comprovem inscrição no cadastro único de programas sociais do governo federal, fazem jus ao benefício da subvenção econômica da classe residencial de baixa renda;

- Além dos subsídios descritos, também existem os descontos concedidos a outras classes de consumo: Iluminação pública, demais classe e suprimento.

Portanto, como forma de operacionalizar programas e políticas públicas, encontrou-se no processo tarifário um das ferramentas de execução, sendo atualmente previstos na legislação e concedidos descontos para unidades consumidoras de baixa renda, consumidores rurais, cooperativas de eletrificação rural, atividades de irrigação e aquicultura e outras classes de consumo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final dos estudos, percebemos o quão desafiador foi o desenvolvimento da energia elétrica no Brasil, em especial nas regiões rurais, especialmente aos altos custos associados à extensão de rede e ao desenvolvimento descentralizado da oferta de energia, tendo duas características intrínsecas a esse mercado: consumidores, em geral, dispersos geograficamente e com baixa demanda de energia, promovendo dessa forma o desinteresse de concessionárias em atuar em tais regiões.

Como forma de mitigar tais problemas, vários programas de eletrificação rural foram implantados no passado, contando com diferentes linhas de financiamento e resultados. Os primeiros programas iniciaram na década de 70, sendo articulados pelo INCRA e Eletrobrás. Numa segunda fase, bancos multilaterais passaram a cofinanciar a eletrificação rural exigindo, no entanto, a associação de cooperativas de eletrificação rural ao processo, período que se estendeu até meados da década de 1980. Já a terceira fase foi caracterizada por programas de eletrificação rural menos ousados, conduzidos por concessionárias (com recursos dos governos estaduais) ou por programas conduzidos pelo banco mundial. A timidez de tais programas, neste período, deveu-se a ótica puramente comercial das concessionárias que viam na eletrificação rural um péssimo negócio.

A partir da década de 1990, com a reestruturação do setor elétrico brasileiro, a eletrificação rural começou novamente a ser alvo de ações substanciais, sendo desenvolvida através de alguns programas, em especial o “luz no campo” e o “luz para todos”, com 650 mil ligações e 12 milhões de pessoas atendidas

respectivamente. A questão central dos programas foi garantir que os segmentos mais pobres tivessem prioridade e que os recursos utilizados pudessem efetivamente reduzir a pobreza e desigualdade social.

Por fim, como forma de operacionalizar tais programas e políticas públicas, o processo tarifário surgiu como uma das ferramentas de execução, concedendo descontos para as unidades consumidoras mais necessitadas contribuindo, dessa forma, para o combate à pobreza, a marginalização e a desigualdade social, bem como, a promoção dos direitos sociais à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, e segurança.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luana C. **Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão?** Revista Espaço Acadêmico n°. 123, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/12547/7603>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

ABRADE (Brasil) (Org.). **Entenda a Indústria de Energia Elétrica**. Brasília: Abrade, 2014. 67 p. Disponível em: <<http://www.abradee.com.br>>. Acesso em: 10 set. 2016.

ANEEL (Org.). **Atlas de energia elétrica do Brasil**. 2008. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br/>>. Acesso em: 01 out. 2016.

ANEEL. **Resolução nº207**. Estabelece os procedimentos para aplicação de descontos especiais na tarifa de fornecimento relativa ao consumo de energia elétrica das atividades de irrigação e na aquicultura. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2006207.pdf>> Acesso em 29 nov. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 62.655, de 03 de maio de 1968**. Regulamenta os serviços de energia elétrica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62655.htm>. Acesso em 24 out. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957**. Regulamenta os serviços de energia elétrica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D41019.htm>. Acesso em 22 out. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 62.724, de 17 de maio de 1968**. Estabelece normas gerais de tarifação para as empresas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D62724.htm> Acesso em 12 nov. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Águas. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm> Acesso em 16 nov. 2016.

BRASIL. **Portaria nº 105, de 03 de Abril de 1992.** Disponível em: < http://infoener.iee.usp.br/legislacao/legisla_nac/eletrico/leis/portaria_105.html> Acesso em 18 nov. 2016.

BRASIL. **Portaria Nº 437, de 3 de Novembro de 1995.** Disponível em: < http://infoener.iee.usp.br/legislacao/legisla_nac/eletrico/leis/portaria_437.html> Acesso em 22 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002.** Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o programa de incentivo às fontes alternativas de energia elétrica (PROINFA), a conta de desenvolvimento energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica [...]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm> Acesso em 27 nov. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.212, de 20 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica [...]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm> Acesso em 26 nov. 2016.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. **Distribuidoras de Energia Elétrica.** Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Acesso em: 21 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2008.

GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina.** 3. ed. Florianópolis: UFSC, 2016. 431 p.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 01 out. 2016.

NERY, Eduardo. **Mercados e Regulação de Energia Elétrica.** Rio de Janeiro: Interciência, 2012. 694 p.

OCESC (Santa Catarina). **Unidos por uma vida melhor: A força do cooperativismo em Santa Catarina.** Florianópolis: Expressão, 2011. 145 p.

PAZZINI, L. H. A. et al. **Inspeção de cooperativas de eletrificação rural em São Paulo - um passo para sua regularização.** III Encontro de Energia no Meio Rural, AGREENER, 2000, Anais...CD ROOM, UNICAMP, Campinas, São Paulo, Brasil, Setembro de 2000.

PEREIRA, Marcio Giannini et al. **Políticas públicas de eletrificação rural: Na superação da pobreza energética brasileira.** Rio de Janeiro: Synergia, 2012. 249 p.

SANTOS, Paulo Eduardo Steele. **Tarifas de Energia Elétrica - Estrutura Tarifária**. Rio de Janeiro: Interciencia, 2011. 128 p.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. p. 2307-2333. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos**, tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SOUTO, Carlos Fernando; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **O novo modelo do setor elétrico brasileiro e as cooperativas de eletrificação rural**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. 164 p.

SOUZA, Celine. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Revista AATR, 2002. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf. Acesso em: 21/06/2011.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno. **Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro**. Brasília: Synergia; Epe, 2011. 290 p.