XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

SANDRA REGINA MARTINI

MARA DARCANCHY

ROBERT BONIFÁCIO DA SILVA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Sandra Regina Martini

Mara Darcanchy

Robert Bonifácio da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-812-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

Apresentação

Na perspectiva de concretizar o objetivo de valorização da pesquisa interinstitucional como uma contínua necessidade de reformulação axiológica, por meio do diálogo permanente entre diversificadas visões, culturas e referências, a obra divulga artigos apresentados no Grupo de Trabalho intitulado DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II, durante o XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI realizado na cidade de Goiânia/GO, entre os dias 19 e 21 de junho de 2019.

A presente obra reúne aportes científicos de estudiosos, profissionais e juristas de expressão nas diversas áreas do direito, com a proposta de investigações, em vários prismas, sobre o desenvolvimento das relações jurídicas, o amadurecimento evolutivo dos direitos sociais e das políticas públicas, diante dos desafios postos pela nova ordem global, que determinam como única certeza a existência de crescentes incertezas.

Incertezas estas, advindas das céleres mudanças da realidade contemporânea, sem precedentes históricos, com a ressignificação de paradigmas e alicerces da humanidade, na premente busca de alternativas aptas a promover o equilíbrio entre a ampliação dos avanços e a redução das desigualdades, a garantir espaços de participação das minorias e das parcelas vulneráveis e a valorizar a qualidade de vida, com base nos pilares dos direitos fundamentais e da justiça.

Ao desenvolver reflexões críticas sobre várias temáticas relevantes, algumas novas e outras já conhecidas, mas ainda carentes de solução, ao possibilitar o diálogo da diversidade de interesses e perspectivas de potencial transformador na produção do conhecimento e na construção de um novo modelo de participação social, a obra que ora se apresenta pretende contribuir com o resgate de valores basilares, para a concretização de direitos que ainda estão restritos ao nível do discurso.

Os artigos debatidos e apresentados no GT são a seguir descritos:

CARLA MANUELLA ARAGÃO BEZERRA e STÉFANI CLARA DA SILVA BEZERRA fundamentam crítica sobre a finalidade do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), embora visto como forma de integração cultural e acesso democrático às instituições de ensino superior, ao ser transportada para as escolas, mostra o inverso: competitividade,

rankerização da educação e exclusão de alunos “inadequados” ao sistema. Salientam que a matriz curricular escolar deveria se basear na formação e evolução intelectual e pessoal do aluno e que as escolas, ao visarem lucros e visibilidade, tratam seus alunos como poupanças de conhecimento, depositando conteúdos e retirando colocações.

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA e LUCIANO PINELI CHAVEIRO trazem, com o sugestivo título: “Maiores abandonados” uma discussão sobre as políticas públicas que o Estado dispõe para atender crianças e adolescentes que saem do acolhimento institucional, muitas vezes, por atingir sua maioridade. A partir de uma contextualização no instituto adoção e na sétima medida protetiva do art. 101, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que são os abrigos, descrevem a escassez de políticas públicas propostas pelo Estado para essas crianças.

DANILO HENRIQUE NUNES e LUCAS DE SOUZA LEHFELD propõem o novo conceito de família e das relações poliafetivas, destacando que a respectiva omissão regulatória implica reflexos no Direito Previdenciário. Passam por discussões sobre o reconhecimento das uniões homoafetivas como entidade familiar, e sobre a perda da eficácia jurídica do conceito tradicional de família e dos modelos familiares monogâmicos.

FABIANA ALDACI LANKE discorre sobre o cumprimento da meta nº 20 do Plano Nacional de Educação e o monitoramento por organizações governamentais e não governamentais, sobre os investimentos públicos em educação básica. Pontua políticas públicas, mecanismos de participação social e medidas governamentais de enfrentamento a questões que afetam o direito social à educação, como garantia constitucional.

FERNANDA SANTOS BRUMANA examina a atuação do orçamento público na seara das medidas administrativas com a finalidade de concretização dos Direitos Fundamentais, as chamadas Políticas Públicas. Aborda ainda a PEC do orçamento impositivo e suas implicações para o atual cenário nacional das políticas públicas e desenvolvimento, mostrando possíveis benefícios e resultados esperados.

GIOVANA TOGNOLO VILELA MACEDO e MILENA ZAMPIERI SELLMANN enfatizam a impossibilidade de substituição de CDAs para alterar o polo passivo nas execuções fiscais, trazida com a edição da súmula n.º 392 do STJ que criou diversos obstáculos ao recebimento do crédito tributário pela Fazenda Municipal. Apontam as suas impropriedades diante conceitos básicos do Direito Tributário, além de sua não recepção pela nova lei processual, o CPC/2015. Por fim, trará uma reflexão sobre os óbvios impactos de tal interpretação sobre a concretização de direitos fundamentais sociais.

GUILHERME RAMOS JUSTUS e EDUARDO MILLEO BARACAT no artigo: “O Decreto n. 9.450/2018 como instrumento de inclusão social para presos e egressos do sistema prisional brasileiro” analisam, a partir de dados do CNJ sobre reincidência criminal e a situação do sistema prisional brasileiro, como a instituição da Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional pode efetivar o ideal ressocializador da pena. Exploram também uma teoria contemporânea sobre o viés social das penas, seus respectivos meios de readaptação do preso e do egresso do sistema prisional ao convívio social, bem como de que forma o trabalho pode ser um método eficaz de inclusão social e de redução da reincidência criminal.

JUSSARA SCHMITT SANDRI desenvolve pesquisa sobre o direito à educação e a política de reserva de vagas no âmbito do Instituto Federal do Paraná, objetivando demonstrar a dinâmica do sistema de reserva de vagas para o acesso ao ensino médio integrado e subsequente. Evidencia que a política de cotas raciais e sociais viabiliza o acesso à educação a determinadas minorias e grupos em estado de vulnerabilidade socioeconômica, no âmbito da referida instituição de ensino.

LÍGIA DE SOUZA FRIAS descreve a relevância do programa “Luz para Todos” e respectivo desenvolvimento de forma eficiente, interpretando planos plurianuais e dados estatísticos de modo a demonstrar que um planejamento bem executado traz diversos ganhos para as populações beneficiadas. Durante a apresentação de seu artigo a autora fez interessantes comentários como a importância da geladeira na redução de casos de pressão alta provenientes da conservação de carne com o sal, entre outros resultados positivos propiciados por este programa ao levar energia elétrica a milhares de domicílios em áreas rurais e comunidades isoladas que estavam na escuridão em pleno século XXI.

LUIZ HENRIQUE MILARÉ DE CARVALHO assinala o direito à moradia digna, (EC 26 /2000) no contexto de (des)construção dos direitos sociais no Brasil. Questões de saneamento básico em áreas periféricas, do fim do Ministério das Cidades, do crescente favelamento dos centros urbanos e as ações implementadas em Políticas Públicas que permeiam o conceito de dignidade são discutidas, na efetivação dos direitos sociais, sobretudo para realizar a Constituição Cidadã.

MÁRCIO VALÉRIO FERREIRA FERNANDES em seu artigo intitulado: “Políticas públicas de saúde e orçamento público: impactos das renúncias fiscais” identifica as principais causas da insuficiência de recursos para a saúde pública. A hipótese, confirmada pelos resultados e conclusões, é a de que as renúncias fiscais e as desvinculações das receitas da União contribuem para tornar o orçamento efetivamente comprometido. O subfinanciamento faz com que a Administração não atenda às necessidades da população,

fomentando o crescimento da judicialização e colocando em risco a sustentabilidade orçamentária e o desenvolvimento social.

NICHOLAS ARENA PALIOLOGO e DANIEL MACHADO GOMES investigam a judicialização das políticas públicas de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e seus respectivos impactos. Analisam ações ajuizadas e tratam da doutrina da efetividade das normas constitucionais, o agigantamento do Poder Judiciário frente aos outros poderes e a consolidação do saneamento básico como direito fundamental. Concluem pela necessidade de criação de parâmetros específicos para a atuação judicial, respeitando o plano de metas, recursos orçamentários e as disposições previstas na própria lei federal.

RAINERI RAMOS RAMALHO DE CASTRO avalia a efetividade do programa "Bolsa Família" para a garantia dos direitos fundamentais à alimentação e à saúde. Conclui que o Programa trouxe resultados bastante positivos, tendo exercido um papel relevante na melhoria das condições de vida de seus beneficiários. Entretanto, as deficiências legais constatadas na estrutura do programa resultaram em consequências negativas práticas para sua concretização, prejudicando o alcance pleno de seus objetivos.

REGINA VERA VILLAS BOAS e DURCELANIA DA SILVA SOARES revelam na pesquisa intitulada: "O direito fundamental social à educação de qualidade e a (in) efetividade das políticas públicas voltadas aos jovens e adolescentes em situação de vulnerabilidade social", que somente a prática da educação de qualidade poderá resgatar valores da essência humana, para o pleno desenvolvimento de crianças, jovens e adolescentes, concretizando sua formação e o seu preparo para a vida. Avançam no entendimento de que o sistema educacional não tem se mostrado satisfatório ao cumprimento desse desiderato, indicando a necessidade de desenvolvimento e materialização de políticas públicas educacionais eficientes e inclusivas, que protejam os mais vulneráveis às vicissitudes socioeconômicas e culturais contemporâneas e às inquietudes da sociedade civil tornando-a igualitária e justa.

ULYSSES MONTEIRO MOLITOR aborda a audiência de custódia no processo criminal como instrumento de políticas públicas pelo Poder Judiciário, instrumento que objetiva a breve apresentação judicial do preso em flagrante para avaliação da necessidade da prisão com vistas à rápida constatação de eventuais ilegalidades ou outras ofensas aos Direitos e Garantias Fundamentais. As convenções humanitárias impõem uma atuação célere e eficaz do Poder Judiciário, mormente se tratando de processos criminais de presos em flagrante, avaliando se garantias constitucionais foram obedecidas mesmo sem a necessária presença de um advogado e sem a oportunidade de exercício de ampla defesa.

Nesse sentido, tendo como elemento fundante a construção de diálogo permanente e a transversalidade dos direitos sociais e das políticas públicas com as diversas dimensões epistemológicas, a obra que ora se apresenta tem o intuito de contribuir com todos os sentidos de inclusão, propiciando instrumentos para a conquista da cidadania e da dignidade humana, pautada na possibilidade de articulação da cidadania para a concepção de caminhos que levem à formação de uma sociedade mais justa.

Finalizando esta apresentação, cumpre registrar nosso agradecimento pela oportunidade de condução dos debates entre pesquisadores altamente qualificados e a honra desta coordenação.

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - Uniritter / URGS

Profa. Dra. Mara Darcanchy - Centro Universitário Curitiba - UNICURITIBA

Prof. Dr. Robert Bonifácio da Silva - Universidade Federal de Goiás – UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

PROGRAMA LUZ PARA TODOS: OBJETIVO, METAS E DESAFIOS A SEREM VENCIDOS POR MEIO DO PLANEJAMENTO ESTATAL

LIGHT FOR ALL PROGRAM: GOALS AND CHALLENGES TO BE OVERCOME THROUGH STATE PLANNING

Lígia de Souza Frias [1]

Resumo

A pesquisa que ora se apresenta neste artigo analisa o Programa Luz para Todos e a importância do planejamento estatal para o seu desenvolvimento de forma eficiente, levando energia elétrica a milhares de domicílio que estavam na escuridão em pleno século 21, em áreas rurais, bem como a diversas comunidades isoladas. O artigo analisa os planos plurianuais, com os seus objetivos, metas e iniciativas e os dados estatísticos de pesquisas de satisfação realizadas pelo Ministério das Minas e Energia de modo a demonstrar que um planejamento bem executado traz diversos ganhos para as populações beneficiadas.

Palavras-chave: Programa luz para todos, Políticas públicas, Planejamento estatal, Desenvolvimento, Constituição de 1988

Abstract/Resumen/Résumé

The research that is presented in this article analyzes the Light for All Program and the importance of state planning for its development in an efficient way, bringing electric energy to thousands of homes that were in the dark in the 21st century in rural areas, as well as communities. The article analyzes the multiannual plans with their objectives, goals and initiatives and the statistical data of satisfaction surveys carried out by the Ministry of Mines and Energy in order to demonstrate that a well executed planning brings several gains to the beneficiary populations.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Light for all program, Public policy, State planning, Development, Constitution of 1988

[1] Advogada. Especialista em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas e em Direito Público pela FEAD. Mestranda em Direito Pública pela Puc-Minas.

1 INTRODUÇÃO

A função administrativa se materializa em quatro atividades: planejamento, organização, controle e fomento (estímulo), devendo estarem interligadas para que se tenha uma prestação de serviço de forma eficiente. O Direito Administrativo, contudo, optava por estudar apenas por duas: organização e controle, deixando para a Ciência da Administração o estudo e a sistematização das demais. Essa situação começou a mudar quando se introduziu no Direito a ideia de governança, cujo ápice ocorreu com a entrada em vigor da Lei Anticorrupção (Lei n° 12.846 de 1° de agosto de 2013). Embora o Poder Executivo exercesse todas aquelas funções, o Direito Administrativo esquartejava a função executiva e estudava apenas a função administrativa, dificultando o controle, já que ninguém se preocupava em analisar se planejamento das políticas públicas foi de fato observado.

Saúde, educação, meio ambiente, segurança, transporte, energia elétrica, dependem de uma política pública para que possam ser disponibilizados à população de forma eficiente, não bastando apenas a existência de uma determinada lei, devendo haver uma atuação integrada das atividades de planejamento, organização e controle. Com a integração das ações estatais às políticas públicas, o controle será mais eficiente na medida em que permite observar se a atuação estatal é coerente com o fim ao qual se destina.

De nada adianta elaborar uma política pública, estabelecendo objetivos, metas, prazos, órgãos executores, sem que exista um controle do que foi planejado, realizando os ajustes necessários durante o desenvolvimento das atividades, permitindo a análise da efetividade de daquela política pública. Felizmente, o Direito Administrativo compreendeu e incorporou a ideia de governança, que exige do administrador público uma atuação efetiva para resolver os problemas que a sociedade lhe apresenta.

Nesse contexto, o Programa Luz para Todos proporciona uma análise interessante sobre a importância do planejamento para o desenvolvimento de uma política pública eficiente. Os dados fornecidos pelo Ministério das Minas e Energia proporcionam a compreensão de que o planejamento e o controle precisam um do outro e que a integração desses dois instrumentos é de vital importância para o atendimento eficiente da população.

Esse artigo partindo dos ensinamentos do professor Washington Peluso Albino de Souza sobre o planejamento e o desenvolvimento estatal busca analisar a legislação e os resultados alcançados pelo Programa Luz para Todos de modo a compreender o papel do planejamento para o cumprimento os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Inicialmente, será analisada a energia como serviço público, o papel do planejamento estatal e se os planos plurianuais dos períodos de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e de 2016-2019 estabeleceram diretrizes para o programa. Em um segundo momento será analisado o Programa, a legislação a ele relacionada e seu objetivo. Posteriormente serão analisadas as metas do programa, os resultados alcançados e em que medida houve contribuição efetiva para o desenvolvimento social. Por fim, será analisada as dificuldades do programa e um de seus maiores desafios que é levar energia elétrica as comunidades isoladas da região amazônica.

2 A ENERGIA ELÉTRICA COMO SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição estabelece no art. 21, inciso XII, alínea "b" que compete a União explorar, diretamente, ou por meio de concessão, permissão ou autorização, o serviço e as instalações de energia elétrica. Isso significa que a energia também pode ser considerada serviço público. Nem sempre o será, pois nem toda energia é produzida para atender a coletividade, o que ocorre quando há produtores independentes, geradores particulares de energia, etc. Salvo algumas exceções, a energia se enquadra no conceito de serviço público que pode ser definido como uma forma de satisfação direta e imediata dos direitos fundamentais, relacionados a dignidade da pessoa humana (JUSTEN FILHO, 2018).

Dessa forma, o Estado não só pode como deve utilizar os serviços públicos como forma de atuação para alcançar os fins de nossa sociedade que estão definidos constitucionalmente, enquadrando-se a prestação do serviço público de energia elétrica como uma dessas formas. Como já afirmado, no Brasil, ainda há milhares de famílias vivendo sem eletricidade, o que traz repercussões negativas para a qualidades de vida dessas pessoas, bem como para a economia local, o que torna imprescindível a atuação estatal.

Se a energia elétrica não fosse considerada um serviço público provavelmente muitas dessas comunidades não seriam atendidas, pois o seu fornecimento, em muitos locais, implica em altos custos, pouco ou nenhum lucro ou até em prejuízos, que o setor privado não estaria interessado em arcar, já que seu objetivo final é o lucro. Nesse aspecto, deve-se salientar que a Constituição Federal não veda a busca pelo lucro, mas não se pode deixar exclusivamente a cargo do setor privado a iniciativa de ofertar serviços que são imprescindíveis para o desenvolvimento nacional. Interesse público é diferente de interesse privado, o que orienta o primeiro é diferente do que orienta o último. O Estado, por outro lado, tem diretrizes constitucionais claras e não atua motivado por fins lucrativos e sim pelo cumprimento dos objetivos previstos na Constituição.

Dentro dessa lógica, o Estado oferta por meio de concessionárias e permissionárias o serviço de energia elétrica que tenha como características a continuidade (o serviço deve ser prestado sem interrupções), a modicidade tarifária, a adaptabilidade (a observação e atualização contínua em decorrência da legislação e das mudanças tecnológicas) e a igualdade e seus dois desdobramentos: a universalização (prestação do serviço a todos que estejam na mesma situação) e a neutralidade (vedação de discriminação) (JUSTEN FILHO, 2018).

Inquestionavelmente, a atuação estatal para o desenvolvimento do setor energético, leva necessariamente ao crescimento econômico e social. Quanto mais desenvolvido um país, maior a demanda por energia, que se faz necessária para o funcionamento da indústria e para a prestação de serviços. Já o desenvolvimento social é evidenciado por meio da melhoria das condições de vida das populações mais pobres que passam a ter acesso a uma infinidade de serviços e infraestruturas que, até então, estavam limitadas aos mais ricos, como internet, água potável, equipamentos de assistência à saúde, etc.

3 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

A CF/88 estabeleceu em seu artigo 3° como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre outros: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e garantir o desenvolvimento nacional. Uma das formas de cumprir esses objetivos é levar energia elétrica a quem ainda não tem acesso a esse serviço, o que exige o necessário planejamento. Não há como cumprir os comandos constitucionais sem a realização de um planejamento por meio do qual se estabeleça as diretrizes a serem seguidas pelos administradores públicos. Ademais, sem o planejamento não há desenvolvimento, estando um diretamente ligado ao outro.

Outrossim, de nada adianta discutir a efetividade de uma política pública se não houver planejamento, que é o instrumento adequado para a sua implementação. Por meio dele verifica-se o que deve ser feito, qual o recurso necessário, o prazo, as metas, quais os órgãos de administração pública devem estar envolvidos para que se tenha uma execução integrada.

O planejamento está previsto no art. 174 da CF/88 que estabelece que o Estado exercerá a função de planejamento que é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Sem o planejamento é impossível ao Estado saber o que executar, como o fará e de onde virão os recursos necessários. Também será impossível a iniciativa privada realizar o seu próprio planejamento com segurança sem ter ciência em quais setores o Estado pretenderá investir.

O Prof. Washington Peluso Albino de Souza afirma que o planejamento:

> [...] constitui o ato de planejar e prende-se essencialmente a ideia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis. Seu conceito está intimamente ligado ao sentido do que seja o 'econômico', visto como este traduz o intuito de obter a 'maior vantagem' do emprego de meios escassos, para a sua consecução. (SOUZA, 2005, p. 372).

Esclarece ainda que:

> No detalhamento da linguagem técnica da Planificação, ainda que nem sempre exista unanimidade, são empregados termos em sentido próprio, tais como 'Plano', 'Projeto' e 'Programa', ou então, 'Metas' e 'Objetivos". O 'Plano' seria o documento amplo, final. Compor-se-ia de 'Projetos' que seriam como que o desdobramento detalhado do Plano, em seus objetivos. O 'Programa', de âmbito limitado, figuraria, ou não como parte do Plano. Por sua vez, os 'Objetivos' são fundamentais na estrutura de ambos. Constituem os resultados finais e completos a serem atingidos. Tanto 'Plano quanto 'Programa' desdobram-se em 'metas', ou seja, em partes ligadas a um sentido sequencial e que, uma vez completadas, garantirão o cumprimento dos seus 'Objetivos'. (SOUZA, 2005, p. 374).

Dessa forma, pode-se afirmar que a peça técnica do planejamento é o plano, por meio do qual o Estado estabelece os objetivos a serem alcançados, as diretrizes para fazê-lo e metas a serem cumpridas em ordem sequencial. Elaborado o plano, o projeto de lei será enviado ao Congresso para a aprovação, transformando-se na lei do plano. Como exemplo de lei do plano, pode-se citar a lei orçamentária, o plano plurianual, o plano diretor, etc.

No setor energético, tendo em vista os benefícios sociais advindos da prestação desse serviço público, o Governo desenvolveu o Programa Luz para Todos, que, como já afirmado, constitui-se em parte do plano. Para tanto, identificou o problema, suas consequências nefastas para as comunidades que viviam sem energia elétrica (como saúde e educação precárias), o que deveria ser feito para resolvê-lo, como seria desenvolvido, os recursos necessários, os objetivo, as metas e a articulação entre o Governo Federal e os Governos Estaduais para a sua execução. É interessante observar, ainda, ao se analisar a efetividade do programa, não se deve analisar a prestação do serviço público em si, mas sim se o planejamento foi ou não bem elaborado para que a política pública pudesse ser executada de forma efetiva.

Analisando-se as mensagens presidenciais dos planos plurianuais dos períodos de 2004-2007 (Lei n° 10.933 de 11 de agosto de 2004), 2008-2011 (Lei n° 11.653 de 07 de abril de 2008), 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012) e de 2016-2019 (Lei n° 13.249 de 13 de janeiro de 2016), há expressa menção ao Programa Luz em três delas. Nesses planos afirmou-se a importância de levar energia elétrica as comunidades rurais, não só pela qualidade

de vida que esse serviço público proporciona, mas também para que se possa permitir a utilização de técnicas de produção que necessitem de energia elétrica.

No plano plurianual de 2004-2007 (Lei n° 10.933/04) destacou-se a necessidade de universalização do acesso à de energia elétrica, devendo ser reduzido em até 70% o número de domicílios sem eletricidade. Nesse plano estabeleceu-se como meta levar eletricidade a 1,7 milhão de unidades consumidoras. Entretanto, no Anexo II que trata dos programas de governo não há menção ao Programa Luz para Todos, havendo apenas menção ao programa Energia Cidadã, que tinha como projeto o Programa Luz no Campo, o qual visava levar energia à domicílios rurais de baixa renda. No Anexo I, que trata da Orientação Estratégica do Governo, também não há menção ao Programa Luz para Todos.

Na mensagem presidencial do plano plurianual de 2008-2011 (Lei n° 11.653/08), o Governo Federal informou que o Programa Luz para Todos encontrava-se em uma nova fase em que era necessário buscar novas tecnologias para atender as comunidades isoladas, além de ser necessário garantir a meta já estabelecida de levar energia elétrica a cinco milhões de brasileiros que viviam em áreas rurais sem acesso a energia elétrica. No Anexo I do Plano, que trata dos programas de governo finalísticos, consta o Programa Luz para Todos sob o número 0273, tendo sido estabelecido como o seu objetivo para aquele período "promover o acesso à energia elétrica para famílias de baixo poder aquisitivo e para escolas, postos de saúde e sistemas rurais de bombeamento d'água." (BRASIL, 2011). O público alvo foi definido como:

> [...] população de baixo poder aquisitivo e sem acesso à energia elétrica no meio rural, demandas comunitárias de escolas, postos de saúde e usuários de sistemas de bombeamento d'água e empreendedores nacionais desenvolvedores de equipamentos ou serviços adequados ao atendimento elétrico rural. (BRASIL, 2011).

Também foram definidos os percentuais de atendimento para cada estado do país beneficiado pelo programa.

Já na mensagem presidencial do plano plurianual de 2012-2015 (Lei nº 12.593/12) planejou-se incluir 495 mil domicílios a redes de energia elétrica, incluindo as comunidades indígenas, quilombolas, e famílias contempladas no Programa Brasil sem Miséria. No Anexo I do Plano, que trata dos programas temáticos, foi estabelecido como objetivo n° 0045, do Programa 2033 – Energia Elétrica, a universalização do acesso à energia elétrica. Foram estabelecidas como metas o atendimento a 495.000 domicílios rurais e o atendimento integral a população assistida pelo Programa Brasil Sem Miséria. Também foram estabelecidas metas regionais, quais sejam: (a) atender 65.670 domicílios na região centro-oeste; (b) 222.000

domicílios na região nordeste; (c) 174.500 domicílios na região norte; (d) 31.450 domicílios na região Sudeste e 1.380 domicílios na região sul. Para cumprir as metas, o Ministério das Minas e Energia deveria adotar as seguintes iniciativas: ampliação do acesso à energia elétrica na área rural; coordenação das providências para o cumprimento das metas de universalização do acesso à energia elétrica; fomentar ações de desenvolvimento social e geração de emprego e renda e o uso eficiente, racional e produtivo da energia elétrica; implantação de sistemas de distribuição de energia elétrica e sistemas de geração descentralizada com redes associadas ou individuais; monitoramento dos atendimentos às populações prioritárias do Programa Luz para Todos e das ações de impacto social junto à população atendida.

Por fim, na mensagem presidencial no plano plurianual de 2016-2019 (Lei n° 13.249) planejou-se levar energia elétrica a 128 mil domicílios e a continuidade do atendimento as comunidades isoladas, por meio do Programa Luz para todos, utilizando-se soluções que priorizassem as fontes alternativas de energia, bem como a utilização de cabos subaquáticos e postes de fibra de vidros. No Anexo I do Plano Plurianual, que trata os programas temáticos, o objetivo n° 0045, do Programa 2033 – Energia Elétrica, consiste em "universalizar o acesso à energia elétrica", tendo sido estabelecidas como metas: "atender 128.226 domicílios rurais com energia elétrica pelo Programa Luz para Todos" e "universalizar 8 áreas de concessão do serviço de distribuição de energia elétrica, atingindo 95 das 101 áreas de concessão" (BRASIL, 2016). Já as iniciativas para o cumprimento das metas são:

> [...] monitoramento da execução dos contratos do Programa Luz para Todos, para o atendimento de novas; monitoramento dos planos de universalização das distribuidoras; Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica - Luz para Todos – Piauí e Ampliação da Rede Rural de Distribuição de Energia Elétrica - Luz para Todos – Amazonas; ampliação da rede rural de distribuição de energia elétrica - Luz para Todos. (BRASIL, 2016).

Dessa forma, percebe-se a importância do planejamento para a realização de políticas públicas, como o Programa Luz para Todos em estudo, traçando-se as orientações a serem seguidas pelos administradores públicos encarregados de executar o estabelecido nacionalmente e regionalmente. Sem essas especificidades como público alvo, número de domicílios a serem atendidos, locais, o administrador público não terá como racionalizar o emprego dos recursos públicos de modo a obter as maiores vantagens, concretizando, consequentemente o princípio da eficiência pública (cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil), previsto no caput do art. 37 da CF/88.

Como já ressaltado planeja-se para desenvolver, seja economicamente seja socialmente. O desenvolvimento está previsto na Constituição Federal nos arts. 171, § 1°, inciso II, 174, § 1°, 182 e 192. Está ligado a ideia de desequilíbrio, de modificação do *status quo*, de ruptura do equilíbrio, modificando-se as proporções em sentido positivo.

> Todas essas hipóteses, ao se materializarem, são variações do mesmo fato 'desenvolvimento', figuram como 'conteúdo da norma jurídica' e o seu tratamento por esse prima vai toma-las em face das medidas de natureza político-econômica, visto como o desenvolvimento é conceito que traz em si a 'ideia de dinamismo', geralmente a cargo dos governos, nas formas intervencionistas ou por impulsos naturais do mercado, nas formas abstencionistas. (SOUZA, 2005, p. 399).

O Programa Luz para Todos visa promover o desenvolvimento socioeconômico, melhorando a qualidade de vida e aumentando a renda dos beneficiados, sendo um claro exemplo de que para atingir esse fim é imprescindível a atuação estatal que se dá por meio do planejamento. Entretanto, de nada adianta planejar se não houver fiscalização. Nesse aspecto, os órgãos de controle como os Tribunais de Contas Estaduais e da União tem relevante papel. Também é importante o controle social, que muitas vezes é realizado por ONG's que tem por objetivo fiscalizar as contas prestadas pelos entes públicos cobrando o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas nos planos plurianuais.

O Governo Federal tem realizado avaliações anuais dos planos plurianuais de modo a verificar os resultados alcançados em cada ano, promovendo atualizações e fazendo as correções que sejam necessárias. A determinação de avaliações anuais consta nas leis dos planos e permite um melhor controle dos recursos públicos alocados em cada programa, evitando-se desperdícios, proporcionando o seu uso de forma mais eficiente.

4 O PROGRAMA

Os moradores de áreas urbanas de um modo geral têm acesso a uma série de serviços públicos como fornecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, transporte público e energia elétrica, o que proporciona um salto na qualidade de vida que é de difícil mensuração sem a coleta e analise de dados estatísticos. O Censo Demográfico 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou que no início daquela década existiam 6.396.464 (seis milhões, trezentos e noventa e seis mil, quatrocentos e sessenta e quatro) domicílios sem iluminação pública, sendo 4.597.450 (quatro milhões, quinhentos e noventa e sete mil, quatrocentos e cinquenta) somente em área rural. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000). Da análise dos dados levantados pelo Censo 2000 foi

possível apurar, ainda, que existiam mais de dois milhões de domicílios sem fornecimento de energia elétrica em área rural, sendo que 90% das pessoas neles residentes viviam com até 03 salários mínimos e 33% com menos de um salários mínimo (pesquisa quantitativa de 2009) de acordo com informações disponíveis sobre o programa no site do Ministério das Minas e Energia. Diante desse cenário era imprescindível levar energia elétrica a esse enorme contingente populacional até então esquecido pelo Poder Público e, em certa medida, oculto para a maioria da população, que sequer tinha conhecimento de que, em pleno século XXI, ainda existiam pessoas vivendo sem energia elétrica.

O fornecimento de energia elétrica é imprescindível para proporcionar melhores condições de vida a população, permitindo o acesso aos serviços de saúde, educação, lazer, desenvolvimento de novos meios de produção, geração de renda, etc. Os maiores IDH no Brasil estão diretamente ligados aos locais onde há fornecimento de energia, o que comprova a relação entre melhores condições de vida e acesso a esse tipo de serviço público (DI LASCIO; BARRETO, 2009). Não há dúvidas, portanto, de que o acesso a energia elétrica é relevante para o cumprimento de dois dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3°, incisos II e III da CF/88, quais sejam: garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Atento a esse contexto, o Governo Federal por meio do Decreto n° 4.783 de 11 de novembro de 2003 criou o Programa Luz para Todos que tinha por objetivo levar, até 2008, luz elétrica a população rural brasileira que ainda não tinha acesso a esse tipo de serviço. A medida que o programa foi sendo executado foram sendo descobertas novas famílias sem acesso a energia elétrica, o que levou a sua prorrogação até 2022.

Inicialmente seriam atendidos pelo programa (a) os projetos em municípios com índice de atendimento inferior a oitenta e cinco por cento, segundo dados do Censo 2000; (b) os projetos de eletrificação rural que beneficiem populações atingidas por barragens, cuja responsabilidade não esteja definida para o executor do empreendimento; (c) os projetos de eletrificação rural que tivessem por foco o uso produtivo da energia elétrica e que fomentassem o desenvolvimento local integrado; (d) os projetos de eletrificação rural em escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento d'água; (e) os projetos de eletrificação rural que visem atender assentamentos rurais; e (f) os projetos de eletrificação para o desenvolvimento da agricultura familiar. Já os recursos para execução seriam provenientes da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), da Reserva Global de Reversão (RGR), de agentes do setor elétrico, da participação dos Estados, Municípios e outros destinados ao programa. Além

disso o programa é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia e operacionalizado pela Eletrobrás e pelas das empresas que compõem o sistema Eletrobrás.

Em 2008, o programa foi prorrogado até o ano de 2010, pelo Decreto n° 6.442 de 24 de abril de 2008, mantendo-se inalterada as condições. Em 2010, o programa foi novamente alterado pelo Decreto nº 7.324 de 05 de outubro de 2010, prorrogando-se o prazo até 31 de dezembro de 2011, com o objetivo de garantir a finalização das ligações destinadas ao atendimento em energia elétrica, que tivessem sido contratadas ou estivessem em processo de contratação, até 30 de outubro de 2010.

Em 2011, o programa foi prorrogado até 2014 pelo n° Decreto nº 7.520 de 08 de Julho de 2011, tendo sido alterados os seus beneficiários que passaram a ser pessoas: (a) domiciliadas em áreas de concessão e permissão cujo atendimento resulte em elevado impacto tarifário, de acordo com critérios a serem definidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL no prazo de até trinta dias contado da publicação do Decreto; ou (b) atendidas pelo Programa Territórios da Cidadania ou pelo Plano Brasil Sem Miséria. Passaram também ser serem atendidos os projetos de eletrificação em assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades localizadas em reservas extrativistas ou em áreas de empreendimentos de geração ou transmissão de energia elétrica, cuja responsabilidade não seja do respectivo concessionário, as escolas, postos de saúde e poços de água comunitários. Já no final de 2014, o programa foi prorrogado até 2018 pelo Decreto n° 8.387 de 30 de dezembro de 2014.

Em 2015, o Decreto n° 8.493 de 15 de julho de 2015 estabeleceu que o atendimento as regiões remotas dos sistemas isolados deveriam ser contratadas por meio do Programa "Luz para Todos". Estabeleceu ainda que a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) deveria fixar os preços dos serviços de operação e manutenção dos sistemas de geração com ou sem redes associadas.

Em 2018, o Programa foi prorrogado até 2022, pelo Decreto n° 9.357 de 27 de abril de 2018, passando a ter como beneficiários: (a) as famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo federal; (b) as famílias beneficiárias de programas de Governo que tenham por objeto o desenvolvimento social e econômico; (c) os assentamentos rurais, comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades localizadas em reservas extrativistas ou impactadas diretamente por empreendimentos de geração ou de transmissão de energia elétrica, cuja responsabilidade não seja do próprio concessionário; (d) escolas, postos de saúde e poços de água comunitários.

5 METAS

A meta inicial do programa, quando do seu lançamento em 2003, era levar energia a 2.000.000 (dois milhões) de domicílios nas regiões rurais. Essa previsão que deveria ter sido atingida em 2008 foi alcançada em maio de 2009, beneficiando 10.000.000 (dez milhões) de pessoas. Por terem sido encontradas mais famílias vivendo sem energia elétrica, durante a execução do programa, em 2010, foi estabelecida nova meta que passou a ser de 2.965.088 (dois novecentos e sessenta e cinco mil, novecentos e oitenta e oito domicílios), conforme Manual de Operacionalização para o período de 2015 a 2018 do Programa Luz para Todos elaborado pelo Ministério das Minas e Energia.

Em outubro de 2010, o prazo para execução do programa foi prorrogado até 31 de dezembro de 2011, conforme Decreto n° 7.324 para garantir a finalização das obras contratadas ou que estivessem em processo de contratação até 30 de outubro de 2010. O programa foi prorrogado novamente pelo Decreto n° 7.520 até 2014 e pelo Decreto n° 8.387 até 2018, sendo que a partir de 2015, foram incluídas no programa as comunidades isoladas, pelo Decreto n° 8.493/15. Até abril de 2017 já haviam sido atendidos 3,3 milhões de domicílios, beneficiando-se 16 milhões de pessoas.

O fato de inúmeras famílias terem saído da escuridão por si só não garante o sucesso do programa e atento a essa questão, o Ministério das Minas e Energia realizou pesquisas com as populações beneficiadas, visando constatar se essas comunidades rurais tiverem alguma benesse e se o objetivo do programa, universalização do serviço público de energia elétrica, garantiu, em última instância, desenvolvimento com as melhorais das condições de vida. Foram realizados dois estudos, um em 2009 e outro mais completo em 2013. Os resultados não deixam dúvidas sobre a melhoria da qualidade de vida dessas populações e a importância de planejar para garantir-se o desenvolvimento nacional.

Em 2009, O Ministério de Minas e Energia divulgou um documento denominado Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do Programa Luz para Todos. Os dados referem-se ao perfil dos beneficiados, melhorias após a chegada da energia elétrica e o grau de satisfação com o programa.

A pesquisa apontou que 42,3% dos responsáveis pelos domicílios atendidos eram trabalhadores rurais, 19,3% aposentados, 12,6% trabalhador rural e 8,6% donas de casa. Dos entrevistados 49,3% eram beneficiários de algum programa do governo, dos quais 30,5% recebiam bolsa família. A pesquisa apontou ainda que a lenha e o carvão eram utilizados por

64,1% dos entrevistados para cozinhar e a vela, lamparina e o lampião eram a principal fonte de iluminação.

Após a chegada do programa, 91,2% dos entrevistados informaram que sentiram melhoria na qualidade de vida e 88,1% sentiram melhorias nas condições de moradia. Também foram sentidas melhorias nas atividades escolares no período noturno (43,6%) e diurno (40,67%), nas oportunidades de trabalho (34,2%), na renda familiar (35,6%), nas ofertas de alimentos e de higiene pessoal (33,6%). Dos entrevistados 79,3% adquiram uma televisão e 73% geladeira e 45,4% equipamento de som. O grau de satisfação com o programa foi de 98,2%.

Em 2013, quando o programa já contava com 10 anos, o Ministério das Minas e Energia divulgou nova Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do Programa Luz para Todos. O estudo confirma os resultados de 2009 e acrescenta novos dados, como questões relacionadas a gênero e impactos macroeconômicos nas regiões beneficiadas. Nessa pesquisa foram entrevistados 3.105 beneficiados pelo programa em 26 estados. O Distrito Federal não participou da pesquisa, pois já se encontrava com o fornecimento de energia totalmente universalizado.

A pesquisa apontou que 23,4% dos entrevistados responsáveis pelos domicílios atendidos eram trabalhadores rurais, 15,6% aposentados, 22,8% trabalhadores rurais e 14,5% donas de casa. Dos entrevistados, 73,6% eram beneficiários de algum programa do governo, dos quais 52,8% recebiam bolsa família. A pesquisa apontou ainda que 18,8% tinham renda familiar inferior a meio salário mínimo, 37,1% entre meio salário mínimo e um salário mínimo e 33,7% até dois salários mínimos.

Após a chegada do programa, 92,9% dos entrevistados informaram que sentiram melhoria na qualidade de vida e 81,8% sentiram melhorias nas condições de moradia. Também foram sentidas melhorias no acesso a computadores e celulares (69,7%), nas ofertas de alimentos e de higiene pessoal (61,8%), segurança (56,3%), oferta de produtos e serviços (47,8%), oportunidades de trabalho (40,5%). A renda aumentou para 41,2% dos entrevistados. Em relação a saúde e educação, houve melhorias nas atividades escolares no período noturno (50,18%) e diurno (64,2%), saúde da família (47,7%) e disponibilidade de postos de saúde (40,6%).

O estudo apontou também impactos econômicos na região com o surgimento de novos negócios, como bares, padarias, mercados. Dessa forma, após a chega da eletricidade, 23,9% dos novos empreendimentos são constituídos por mercados; 21,5% por bares; 7,3% por padarias; 4,6% por açougue e 2% por farmácias.

Dos entrevistados 81,1% adquiram uma televisão e 78% geladeira, 62,3% celular; 58,3% antena parabólica; 46,9% liquidificador; 46,4% máquina de lavar, 39,2% equipamento de som, 29% ferro de passar roupa, 24,9% bomba d'água; 17,1% chuveiro elétrico, 15,7% freezer e 8,1% computadores. De acordo com o estudo, a aquisição desses eletrodomésticos proporcionou a entrada de 6,7 bilhões de reais na economia brasileira.

Além desses dados, o estudo também investigou o impacto do programa na vida das mulheres que foram por ele atendidas. Apurou-se que 7,5% das mulheres iniciaram alguma atividade produtiva, como artesanato, costura, comércio e 9% voltaram ou começaram a estudar. Das mulheres entrevistadas, 81,8% afirmou que se sentiu mais segura após a chegada da eletricidade. Por fim, o estudo apurou que o grau de satisfação com o programa era em 2013 de 97,2%.

De um modo geral, os dois estudos apontam melhoria nas condições de vida, seja por meio da educação, saúde e renda, proporcionando não só a instalação de postos de saúde, mas a aquisição de eletrodomésticos como geladeira, liquidificador, televisão, equipamentos eletrônicos, como celular, etc. Pode-se tomar como exemplo a aquisição de uma geladeira, que além de permitir a conversação de alimentos, que antes eram salgados para serem conversados e posteriormente consumidos, evita-se que essas comunidades continuem no grupo de risco de pessoas com pressão alta. Além disso, uma simples geladeira permite a conversação de vacinas e de soro antiofídico em postos de saúde, a conservação de insulina nas residências, etc. Outro dado interessante, é o surgimento de novas formas de renda, seja com a abertura de novos estabelecimentos comercias, seja com a venda de alimentos que antes eram impossíveis de serem vendidos nos centros urbanos por necessitarem de conservação em ambientes refrigerados.

É importante ressaltar ainda esses dados divulgados pelo Ministério das Minas e Energia demonstram a mudança na compreensão do que é uma política pública eficiente. A disponibilidade de energia elétrica por si só pouco significa para se apurar a efetividade do Programa Luz para Todos, mas os dados demonstram a alteração qualitativa na vida das comunidades beneficentes. As condições de saúde, educação, segurança e renda melhoram de foram significativas. Os eletrodomésticos, além de serem fontes de lazer, estão atrelados a melhorias anteriormente citadas.

Se antes o controle era feito apenas pelo olhar do consumidor, como por exemplo, se faltou energia elétrica, o número de interrupções, a estabilidade da rede, queima de aparelhos, etc., agora a eficiência está diretamente ligada as alterações da qualidade de vida. Isso significa que não basta a disponibilidade do serviço, sendo necessário que a política pública seja

eficiente, o que tem se mostrado no caso do Programa Luz para Todos, não havendo dúvidas sobre a necessidade de continuidade do programa.

6 DIFICULDADES

O Programa Luz para Todos foi precedido por outros programas que não tiveram sucesso, entre eles o Prodeem e o Programa Luz no Campo. O Prodeem foi criado pelo Governo Federal por meio do Decreto de 27 de dezembro de 1994 e tinha por objetivo atender as comunidades isoladas não servidas pela rede elétrica convencional, devendo a energia ser obtida por meio de fontes renováveis locais. O programa era voltado para atender escolas, postos de saúde, associações, etc. Entretanto, o programa enfrentou sérios problemas, por não ter estabelecido o papel dos envolvidos e a forma de gestão dos equipamentos (DI LASCIO; BARRETO, 2009).

Já o Programa Luz no Campo foi criado pelo Governo Federal por meio do Decreto de 02 de dezembro de 1999 cujo objetivo era promover a melhoria das condições socioeconômicas das áreas rurais do País. O cumprimento desse objetivo se daria por meio do financiamento das instalações para os consumidores rurais, o qual deveria ser ressarcido posteriormente. Entretanto, os altos custos dessas instalações, entre outros motivos acabaram por inviabilizar o programa (DI LASCIO; BARRETO, 2009).

Diante de programas que claramente não funcionaram em razão da ausência de planejamento, entre outros motivos, cabia ao Governo Federal implementar uma política pública que de forma planejada efetivamente conseguisse cumprir o objetivo de levar energia elétrica a quem ainda não tinha acesso a esse tipo de serviço público. Dessa forma, em 2003, o Governo Federal criou o Programa Luz para Todos de modo a propiciar o fornecimento de energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro que ainda tinha acesso a ela.

O programa é coordenado pelo Ministério das Minas e Energia, operacionalizado pela Eletrobrás e executado pelas concessionárias e permissionárias de distribuição de energia, devendo ser fornecida energia elétrica, até os domicílios, sem qualquer tipo de custo para os consumidores. Os recursos são disponibilizados pelo Governo Federal, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) instituída pela Lei nº 10.438/2002, da Reserva Global de Reversão (RGR), instituída pela Lei nº 5.655/1971, de agentes do setor elétrico, da participação dos Estados, Municípios e outros destinados ao Programa.

Não há dúvidas, ao se analisar a estatísticas sobre a melhora na qualidade de vida, que o programa é um sucesso e que contribuiu sobremaneira para se atingir os objetivos

constitucionais previstos no art. 3° da CF/88. Entretanto, o programa claramente enfrentou dificuldades e ainda enfrenta. As prorrogações sucessivas demonstram que as dificuldades de logística foram subestimadas, principalmente se considerarmos que muitas regiões beneficiadas não poderiam ser atendidas pela rede elétrica convencional ou que não seria possível fazer a ligação elétrica por meio da extensão da rede até aqueles locais. Essa situação por si só já é um indicativo de que ocorreram falhas no planejamento. Ainda podemos citar, entre outras, a dificuldade logística de levar luz as comunidades isoladas da região amazônica, além da que deveria ser a de maior preocupação, como realizar a manutenção dos equipamentos que geram e irão gerar energia elétrica para essas comunidades, principalmente se considerarmos que esses custos ficarão a cargo das concessionárias e não do Governo Federal que apenas se encarrega de arcar com os custos de implantação do sistema.

Levar energia elétrica as comunidades isoladas da Amazônia é um desafio sem precedentes tendo-se em vista os altos custos envolvidos nessa empreitada. Quando se fala de comunidades isoladas, deve-se ter em mente locais em que o acesso somente é possível de barco ou avião de pequeno porte, o que exige uma enorme logística para levar até essas comunidades diversos tipos de equipamentos, como postes, geradores, fiação, placas fotovoltaicas, cabos subaquáticos etc. Ademais, é necessária a realização de estudos para se concluir qual é a melhor fonte de energia elétrica para a comunidade, devendo ser de baixo custo e de fácil manutenção.

Outrossim, como o agente executor do programa são as concessionárias e permissionárias de distribuição de energia, cabe a elas o mapeamento das regiões que deverão ser beneficiadas de acordo com os critérios estabelecidos na legislação, conforme informações extraídas do manual de operacionalização. Muitas dessas concessionárias e permissionárias que atuam na região amazônica não pertencem ao Governo Federal ou aos governos estaduais, o que significa dizer que sem fiscalização efetiva pelos órgãos de controle, a escolha das áreas a serem atendidas poderá ser efetuada com base em critérios diversos dos estabelecidos na legislação, como os custos de manutenção da rede, ou seja, prioriza-se os locais onde os custos de manutenção são os mais baixos.

O Acórdão 371/2011 do Tribunal de Contas da União (TCU) é um indicativo de que falhas na fiscalização do programa contribuíram para que a região norte possuísse um déficit de 27% em relação a meta. O maior déficit, naquela ocasião, em comparação com as demais regiões do Brasil. Nesse sentido:

> 8. Reputo relevante trazer ao conhecimento dos nobres pares que, do patamar de 14% referente ao não atendimento do Programa Luz Para Todos até outubro de 2010, a Região Norte possui déficit em relação à meta da ordem de 27%, seguida pela Região

> Centro-Oeste, com 17%, vindo logo após a Região Nordeste, com 11% e, finalmente, as Regiões Sudeste e Sul, ambas com 5%.
> 9. Inegável a relevância da contribuição do Programa Luz Para Todos para o atingimento da obrigatoriedade de universalização do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica instituída pela Lei nº 10.438/2002, a ser alcançado dentro de prazo razoável e com o estabelecimento de tarifas sustentáveis, o que demonstra a importância da participação desta Casa materializada pelo presente Relatório de Auditoria e pelo monitoramento que deverá ser empreendido.
> 10. Acolho, dessa forma, as determinações e as demais medidas propostas na conclusão dos trabalhos. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado. (BRASIL. Acórdão nº 371. Relator. Min. Ubiratan Aguiar, 2011).

Portanto, dúvidas não restam de que uma das maiores dificuldades do programa é levar energia elétrica a região norte e em especial as comunidades isoladas da região amazônica. Dificuldades essas que se referem a logística e a forma de estruturação do programa que deixa a cargo dos agentes executados o mapeamento das áreas a serem beneficiadas.

7 CONCLUSÃO

Quanto mais desenvolvido um país, maior a demanda por energia, que se faz necessária para o funcionamento da indústria, para a prestação de serviços, mas também, para a melhoria das condições de vida da população. A energia elétrica proporciona desenvolvimento social porque permite que todos tenham acesso a serviços básicos de saúde e educação, além de proporcionar a melhoria da renda, das condições de segurança, etc.

Embora o Brasil tenha dimensões continentais causa surpresa os dados que demonstram que uma parcela da população não tem acesso a energia elétrica. Causa surpresa porque essas pessoas representam um povo oculto, desconhecido da maior parte da sociedade brasileira que vivem em centros urbanos. No final do século XX e no início do século XXI os domicílios sem energia elétrica estavam localizados em áreas rurais e em comunidades remotas, de difícil acesso, o que os tornava invisíveis para a sociedade brasileira. Apesar dessa invisibilidade, essa realidade era conhecida do Governos Federal que lançou sem sucesso programas como objetivo de levar energia elétrica a essas regiões.

O Prodeem e o Programa Luz no Campo não obtiveram êxito em razão da falta de planejamento, seja por não terem estabelecido o papel a ser cumprido pelos envolvidos no desenvolvimento, seja pelos altos custos a cargo dos beneficiados. O não atendimento dos objetivos demostra a importância de planejar. Se o planejamento tivesse sido elaborado de forma mais pormenorizada é possível que esses programas tivessem alcançado resultados melhores.

O Programa Luz para Todos tem cumprido o seu objetivo de universalização do fornecimento de energia elétrica, tirando milhões de pessoas da escuridão. O seu planejamento foi feito de forma detalhada pelo Governo Federal, que observou que não era possível repassar o custo da implementação do serviço para as comunidades beneficiadas. Dessa forma, estabeleceu-se que os recursos seriam provenientes da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da Reserva Global de Reversão (RGR). Outrossim, o programa estabeleceu que, para o seu desenvolvimento, seria necessária a participação de agentes do setor elétrico, dos Estados e dos Municípios. O Governo Federal também delimitou quem seria atendido pelo programa, as regiões e o número de domicílios a serem beneficiados. Os objetivos, metas e diretrizes forram expressamente definidos nos planos plurianuais.

Os resultados alcançados demostram que o programa, prorrogado até 2022, vem cumprido o seu objetivo. As pesquisas realizadas pelo Ministério das Minas e Energia demonstram uma mudança drástica na qualidade de vida das populações beneficiadas. Os dados demostram aumento da renda, melhoria de acesso aos serviços de saúde, educação, sensação de segurança. Quem antes estava impedido de estudar a noite, pôde ir para a escola ou estudar em casa, ler um livro. Não é mais necessário deslocar-se a outras comunidades para ter acesso a vacinas, consultas médicas. O acesso a equipamentos eletrônicos também melhorou, proporcionando a aquisição de televisões, celulares, computadores, geladeira, liquidificador.

A aquisição de equipamentos como geladeira leva à melhoria de condições de saúde, não havendo mais necessidade de utilizar sal para conservação dos alimentos, retirando milhares de pessoas do grupo de risco de pressão alta. O liquidificador simplifica as tarefas domésticas. A televisão e os celulares proporcionam acesso ao lazer e a informações. Portanto, os ganhos são enormes e tem sido comprovado com dados estatísticos.

Desse modo, pode-se afirmar que quantitativamente e qualitativamente o programa obteve sucesso, já que além de forneceu energia elétrica a milhões de pessoas, permitiu o acesso à educação, à saúde, a melhores condições de segurança, o aumento da renda. Nesse aspecto foi de extrema importância as pesquisas desenvolvidas pelo Ministério das Minas e Energia que não se limitaram apenas a informar o número de pessoas atendidas, como demonstraram a efetividade da política pública através de dados que comprovaram as melhorias da qualidade de vida das comunidades beneficiadas.

Os dados também demostram que para uma política pública ser efetiva não basta analisar a qualidade do serviço, como número de interrupções, períodos sem energia elétrica, queima de aparelhos. É necessário analisar as alterações nas condições de vida da população, o que se faz por meio do controle que se debruça sobre o planejamento.

Nesse sentido, a garantia do êxito do programa demanda fiscalização que pode ser feita pelos órgãos de controle ou pela sociedade. De nada adianta planejar sem fiscalizar. O fato de um programa estar estabelecido em lei, com objetivos e metas, por si só não garante o seu êxito. É necessário acompanhar o seu desenvolvimento. O Governo Federal tem feito o acompanhamento anual dos planos plurianuais, o que implica o acompanhamento dos programas, realizando atualizações anuais. Essa medida é de extrema importância para garantir a racionalização dos recursos públicos e sua utilização de forma eficiente. O Tribunal de Contas na União no Acórdão n° 371/2011 apontou para a necessidade de monitoramento do programa e fez uma série de recomendações a Eletrobrás. Portanto, para que o planejamento seja efetivo é importante a fiscalização de seu cumprimento.

Não se pode afirmar que o planejamento do programa não apresentou problemas, as constantes prorrogações demostram dificuldades no cumprimento das metas por não terem sido previstas uma série de dificuldades, entre elas a de logística. Outro fato importante, é que o Governo Federal somente se preocupou em levar energia elétrica as comunidades, deixando a cargo das concessionárias e permissionárias a obrigação de manutenção dos equipamentos que geram e/ou levam energia as essas comunidades.

Apesar desse problemas, o planejamento visa o desenvolvimento e o objetivo do Programa Luz para Todos que é universalizar o acesso a energia elétrica pretende promover o desenvolvimento social. Tirar da escuridão pessoas que estão invisíveis para a maioria da sociedade brasileira trazendo-lhes dignidade por meio do acesso a serviços e bens básicos promove, claramente, o desenvolvimento social, além de cumprir os objetivos previstos constitucionalmente. A equação para isso deve ser planejar para desenvolver, acompanhada da fiscalização.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Decreto n° 4.873, de 11 de novembro de 2003. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 12 nov. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4873.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Decreto n° 6.442, de 25 de abril de 2008. Dá nova redação ao art. 1o do Decreto no 4.873, de 11 de novembro de 2003, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", para prorrogar o prazo ali referido. **Diário Oficial da União,** Brasília, 28 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6442.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Decreto n° 7.324, de 5 de outubro de 2010. Dá nova redação ao art. 1o do Decreto no 4.873, de 11 de novembro de 2003, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS". **Diário Oficial da União,** Brasília, 6 out. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7324.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Decreto n° 7.520, de 8 de julho de 2011. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS", para o período de 2011 a 2014, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 11 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7520.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Decreto n° 9.357, de 27 de abril de 2018. Altera o Decreto nº 7.520, de 8 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS. **Diário Oficial da União,** Brasília, 30 abr. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9357.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Lei n° 10.432 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, dá nova redação às Leis no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, no 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 5.655, de 20 de maio de 1971, no 5.899, de 5 de julho de 1973, no 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 29 abr. 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10438.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Lei n° 10.933 de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União,** Brasília, 12 ago. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.933.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Lei n° 11.653 de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União,** Brasília, 8 abr. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Lei n° 12.593 de 18 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. **Diário Oficial da União,** Brasília, 19 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Lei n° 12.846 de 1° de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Lei n° 13.249 de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2012/2015. **Diário Oficial da União,** Brasília, 14 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Manual de operacionalização para o Período de 2015 a 2018**. Brasília: MME, 2017. Disponível em: <https://www.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Manual_PLPT_Revisao_1_Portaria_209.pdf>. Acesso em: 06 out. 2018.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação da satisfação e de impacto do Programa Luz para Todos**: principais resultados. Brasília: MME, 2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/3042878/Pesquisa+Quantitativa+Domiciliar+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+da+Satisfa%C3%A7%C3%A3o+e+de+Impacto+do+Programa+Luz+para+Todos/49b511b8-5ce3-46db-aed7-11c9abe6dd4a;jsessionid=551760B88FA2B910A25A383296C44F6F.srv155>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Ministério das Minas e Energia. **Pesquisa quantitativa domiciliar de avaliação da satisfação e de impacto do Programa Luz para Todos**: principais resultados. Brasília: MME, 2013. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/publicacoes-e-indicadores/programa-luz-para-todos/cartilha-informativa?p_p_id=20&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fview_file_entry&_20_redirect=http%3A%2F%2Fwww.mme.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fpublicacoes-e-indicadores%2Fprograma-luz-para-todos%2Fcartilha-informativa%3Fp_p_id%3D20%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1&_20_fileEntryId=3573351>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1950. Relator: Min. Eros Grau, julgado em 03/11/2005. **Diário de Justiça**, Brasília, 02 jun. 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 371/2011. Solicitação do Congresso Nacional. Relator. Min. Ubiratan Aguiar, julgado em 16/02/2011. **Diário Oficial da União,** Brasília, 21 fev. 2011.

DI LASCIO, Marco Alfredo; BARRETO, Eduardo José Fagundes. **Energia e desenvolvimento sustentável para a Amazônia rural brasileira**: eletrificação de comunidades isoladas. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139276/Solu%C3%A7%C3%B5es+Energ%C3%A9ticas+para+a+Amaz%C3%B4nia+Eletrifica%C3%A7%C3%A3o+de+Comunidades+Isoladas+%2817-09-2009%29./03fa086e-869c-438c-bb11-87075b9decd5;jsessionid=B17AE7A4102085A379778EC38655F988.srv155>. Acesso em: 12 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico, 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771&t=sobre>. Acesso em: 12 out. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018.

LEMBO, Carolina. **Energia e o sistema multilateral de comércio**: perante o paradigma do desenvolvimento sustentável. São Paulo: Atlas, 2015.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.