



O acesso à energia elétrica no Brasil sob a ótica do desenvolvimento como liberdade

The access to electricity in Brazil under the optics of development as freedom

Hellen Priscilla Marinho Cavalcante

Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e bolsista do Programa Petrobras de Formação de Recursos Humanos (PRH-ANP) nº 36. Natal, RN-Brasil, e-mail: hellen.cav@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe-se a abordar a questão do acesso à energia elétrica como um dos pilares que constituem o conceito de desenvolvimento, sendo este aqui compreendido sob a ótica de Amartya Sen. Dessa forma, buscou-se respaldo na obra do mencionado autor, intitulada “Desenvolvimento como liberdade”, especialmente no tocante às mudanças sociais que decorrem da plena afirmação do conceito desenvolvimentista, conjugado com a democracia e as liberdades individuais. Não obstante, o acesso à energia elétrica está intimamente vinculado ao processo de desenvolvimento vivido por um país, daí decorrendo as suas políticas públicas. A distribuição de energia elétrica é uma das atividades mais essenciais para a vida moderna, consistindo tanto em causa como consequência do desenvolvimento das sociedades. A fundamentalidade do acesso à energia elétrica conecta-se também a elementos importantes, tais como a dignidade humana, a liberdade e a concretização de

direitos fundamentais variados, tais como o direito à educação, à saúde, à moradia e ao lazer. As possibilidades que se abrem a partir do amplo acesso à energia elétrica permitem aos indivíduos o exercício de uma vida mais digna, ao mesmo tempo em que a liberdade de escolha que deriva do mencionado acesso é o caminho para o alcance da dignidade e do desenvolvimento.

Palavras-chave: Energia elétrica. Desenvolvimento. Direitos fundamentais.

Abstract

This article addresses the access to electricity as one of the pillars of the concept of development, hereby comprehended under Amartya Sen's theory. Hence, the support for this article derives from the work of the mentioned author, especially where it concerns the social changes induced by the full affirmation of the developmental concept, in conjunction with democracy and individual freedoms. Nevertheless, the access to electricity is closely linked to the process of development endured by a country, generating the adoption of public policies. The energy distribution is one of the most essential activities of modern life, corresponding to both cause and consequence of the development of societies. The fundamentality of the access to electricity is also connected with important elements, such as human dignity, freedom and the concretion of multiple fundamental rights. The possibilities emerged with the access to electricity enable individuals to pursue a more dignified life and the freedom of choice emanated from broad access to energy is the path to achieve dignity and development.

Keywords: Electricity. Development. Fundamental rights.

Introdução

Em termos históricos, é possível afirmar que a terminação “desenvolvimento” entrou em cena a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, quando uma série de acordos e tratados internacionais fomentaram a sua inclusão na pauta dos assuntos debatidos entre os países. Conforme o art. 55 da Carta das Nações Unidas, o caminho para a obtenção do dito desenvolvimento inclui a paz e a segurança, os quais tornam possível que a sociedade progrida tanto social quanto economicamente.

Em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos de solidariedade já despontavam no cenário internacional,

incluindo-se aí o direito ao desenvolvimento. Entretanto, à época ainda não existia uma definição legal universalmente aceita para o termo “desenvolvimento”, o que veio tomar forma a partir da Resolução 8.1 da 12ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) de 1962. No documento, está presente que o desenvolvimento deve compreender os fatores econômicos e sociais, bem como os valores morais e culturais que condicionam o florescimento do ser humano e de sua dignidade social (PEREIRA, A.; PEREIRA, J., 2011, p. 37).

A então Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU), em 1977, proclamou a existência do direito ao desenvolvimento, pela primeira vez, por meio da Resolução nº 4, XXXIII. Já com a Resolução nº 5, XXXV de 1979, a CDHNU estabeleceu que o direito ao desenvolvimento e a igualdade de oportunidade são prerrogativas tanto das nações quanto dos indivíduos.

No entanto, apenas em 1982, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 37/199/18, a qual estatuiu o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável (PEIXINHO; FERRARO, 2007, p. 6960). A ONU consagrou tal direito em 1986, por meio da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento¹, vinculando-o ao desenvolvimento econômico, social, cultural e político.

Nesse sentido, assevera-se que os objetivos gerais pretendidos pelo desenvolvimento são a qualidade de vida, a liberdade e a oportunidade, além da redução da pobreza e do sofrimento humano. Essencialmente, o desenvolvimento procura recrudescer as oportunidades que os indivíduos possuem, tendo por finalidade a satisfação das necessidades e aspirações humanas (DERNBACH, 2011, p. 618).

Por sua vez, no tocante à questão da energia elétrica, faz-se necessário, primeiramente, trazer à baila o seu conceito. Assim, energia elétrica refere-se à capacidade de uma corrente elétrica realizar trabalho, podendo ser obtida através da energia química ou da

¹ Art. 1º O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

energia mecânica, em que turbinas e geradores transformam tais energias em energia elétrica².

Nesse sentido, não seria errado falar que a energia e a humanidade caminham lado a lado. Ainda nos tempos primórdios, quando a descoberta das fontes energéticas atuais nem sequer representava uma possibilidade para o homem, lá estava ele utilizando a energia proveniente do fogo, a fim de proteger-se do frio, esquentar alimentos crus e fabricar utensílios para a caça.

Com o passar dos anos e o aperfeiçoamento das técnicas utilizadas pelo homem, atrelado às necessidades inerentes à sua própria sobrevivência, novas matérias-primas passaram a ser utilizadas para a obtenção de energia. Conforme a história vem demonstrando, é válido afirmar que a posição de energia dominante varia de época para época, levando-se em consideração a matéria-prima ou o recurso natural adotado em determinado momento. Nesse sentido,

a história mostra que há sempre uma energia de referência ou dominante que orienta as trajetórias do setor energético, podendo ter reflexos significativos na economia como um todo. Qualquer perturbação no mercado da energia dominante impacta os mercados de outros energéticos, o que poderia ser traduzido, à primeira vista, como um elevado grau de substituição entre energéticos. No entanto, se o peso relativo da energia dominante é muito grande, uma pequena perturbação pode afetar consideravelmente outros mercados energéticos. (COSTA; PRATES, 2005, p. 8)

Quando se faz referência à cadeia de produção da eletricidade, tema também do presente artigo, é necessário mencionar os três segmentos principais que são abrangidos: geração, que diz respeito à implantação de novas usinas; transmissão, relacionando-se com a expansão e a construção de novas interligações entre os subsistemas, além do reforço da malha da rede básica; e distribuição, a qual envolve a instalação de equipamentos e a expansão da rede de média e baixa tensão, dependente da evolução do consumo final (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2007, p. 190).

² Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/fisica/energia-eletrica.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2012.

Em relação à demanda de energia elétrica em nosso país, observa-se que o setor industrial é o principal segmento do consumo, com uma previsão de consumo de 42% em 2030, enquanto que o setor residencial apresenta uma estimativa em torno de 26% no mesmo ano. Tal situação reflete as hipóteses de crescimento do nível de renda e do incremento de sua distribuição, além dos avanços que possam ser obtidos na área de eficiência energética.

Não obstante, prevê-se um consumo total de energia elétrica, em 2030, de cerca de 1.083 TWh, o que significa uma expansão de 4% ao ano, desde 2005 (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2007, p. 179). No tocante ao consumo atual por região geográfica, o Sudeste lidera com 53,5%, enquanto que o Norte é a que apresenta a menor participação, com apenas 6,3% (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2011, p. 68).

Ademais, não se pode deixar de atribuir à energia elétrica o caráter de essencialidade, em virtude de a sua utilização estar atrelada a diversas atividades diárias dos indivíduos, assumindo a conotação de verdadeiro direito fundamental a ser assegurado a todos os cidadãos, conforme será abordado ao longo do presente trabalho.

A relação entre energia elétrica e o desenvolvimento de Amartya Sen como ampliação de liberdades

A superação de problemas tais como a pobreza, a fome, a falta de acesso a serviços de saúde e educação, a inexistência de abastecimento de energia elétrica e a ameaça à sustentabilidade das comunidades é necessária para o completo exercício do desenvolvimento. O engajamento individual também é crucial para que isso aconteça, mas a sua liberdade de ação depende de oportunidades sociais, políticas e econômicas. É nesse cenário que os ensinamentos de Amartya Sen podem ser inseridos.

Entende-se o desenvolvimento, na concepção de Sen, como um processo de ampliação das liberdades reais das quais uma pessoa goza, contrastando com perspectivas mais restritas de desenvolvimento, que o associam à ideia de crescimento do produto nacional bruto, do aumento das receitas pessoais, da industrialização ou do progresso tecnológico. Assim, conforme afirma Da Silva (2003, p. 2), as oportunidades sociais de educação e saúde, por exemplo,

complementam as oportunidades individuais de participação econômica e política.

Deve-se enfatizar que a expansão da liberdade é, ao mesmo tempo, o fim prioritário e o meio principal do desenvolvimento, consistindo este, desse modo, na remoção das barreiras que acabam deixando um mínimo de oportunidade e de escolha para que as pessoas exerçam a sua ação racional. O foco principal da abordagem de Sen corresponde, então, à identificação da liberdade como o principal objeto do desenvolvimento. Desse modo, assevera o autor que

se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo. (SEN, 2000, p. 17).

Nesse contexto, o presente trabalho trata da questão do acesso à energia elétrica, a qual está intimamente vinculada ao processo de desenvolvimento vivido por um país. Como dito anteriormente, a distribuição de energia elétrica constitui-se em atividade essencial para o mundo moderno, assumindo simultaneamente dois papéis: causa e consequência do desenvolvimento das sociedades.

Entretanto, ainda existem muitas localidades brasileiras, principalmente no meio rural, onde não existe o fornecimento desse tipo de energia, dificultando, assim, o acesso a diversos bens e serviços, segregando os indivíduos, sobretudo, com base em suas desigualdades. Em 1980, por exemplo, o Censo registrou que 69% dos domicílios contavam com energia elétrica, servindo a 66% da população, estatística que havia melhorado se comparada com os dados de dez anos antes, quando o acesso à energia elétrica ocorria em apenas 48% dos domicílios (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010a, p. 29).

Dessa forma, é incontroverso afirmar que a energia elétrica é primordial para o desenvolvimento regional e, em última escala, nacional, fomentando, conseqüentemente, o processo de construção

da cidadania e o fim da exclusão social, o que se encaixa perfeitamente na teoria desenvolvida por Amartya Sen. Segundo estatísticas oficiais fornecidas pelo Ministério de Minas e Energia, no Norte do país, por exemplo, 62,5% da população rural não têm acesso aos serviços de energia elétrica (COELHO; CARTAXO, 2004). Adequase, ademais, aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, adotados em 2000 pela Declaração do Milênio das Nações Unidas, principalmente no tocante aos objetivos de erradicar a pobreza e a fome e o de estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.³

O acesso à energia elétrica, em adição, vincula-se também à concretização de direitos fundamentais variados, permitindo aos indivíduos o exercício de uma vida mais digna. Diante disso, pode-se asseverar que a liberdade de escolha alcançada mediante o acesso amplo à energia permite que os indivíduos busquem a concretização da sua dignidade e do desenvolvimento (SEN, 2000, p. 19 apud GUIMARÃES; SIQUEIRA; XAVIER, 2009, p. 72).

A título de ilustração, menciona-se aqui o caso da aposentada Maria Luíza Bezerra, a qual dependia de aparelhos hospitalares dentro de sua residência, em Fortaleza, para sobreviver e, conseqüentemente, necessitava de energia elétrica para o funcionamento daqueles. Em virtude de inadimplemento, o corte da energia elétrica foi feito pela Companhia de Energia Elétrica do Ceará (COELCE), o que levou a aposentada à morte, apesar de ter sido apresentado atestado médico à dita empresa comprovando a situação da paciente (MUSTAFA, 2007). A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Ceará (ARCE) condenou a Coelce ao pagamento de multa administrativa no valor de R\$ 600 mil por ter interrompido o fornecimento de energia, valor que foi determinado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).⁴

Diante desse exemplo nefasto, percebe-se que o desrespeito e o desprezo pelos direitos fundamentais, em especial pelo princípio da dignidade humana, ainda é um problema frequente em nosso país, estando presente em situações diárias do nosso convívio. Para

³ Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2012.

⁴ Notícia disponível em: <<http://www.overbo.com.br/empresa-de-energia-e-responsabilizada-por-morte-de-idosa-apos-corte-de-luz/>>. Acesso em: 17 set. 2012.

que o desenvolvimento à luz de Amartya Sen seja plenamente alcançado, questões como essa precisam ser de vez suplantadas.

Legislação brasileira pertinente

Passadas as considerações introdutórias, abordar-se-á a partir de agora a regulação da energia elétrica, a qual se encontra de forma bastante esparsa no conjunto legislativo brasileiro. De início, é necessário tratar dos dispositivos constitucionais que fazem menção explícita à energia elétrica, assim como é importante colacionar as previsões implícitas que estão relacionadas ao assunto.

A Constituição Brasileira de 1988 faz referência ao desenvolvimento no próprio texto preambular, ao enunciar que o Estado Democrático brasileiro, que se institui a partir da citada Carta, compromete-se, entre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira.⁵ Percebe-se, desse modo, que, ao positivar os objetivos que devem nortear a República, o constituinte reiterou ser o desenvolvimento um dos objetivos que evidenciam a natureza da Constituição (PEIXINHO; FERRARO, 2007, p. 6961).

Não se pode olvidar, nesse sentido, que a dignidade da pessoa humana está elencada como fundamento do mencionado Estado Democrático de Direito no art. 1º, III da Constituição. Consequentemente, ao se garantir o fornecimento de energia elétrica às populações brasileiras de baixa renda, simultaneamente assegura-se o seu acesso a melhores condições de saúde, educação, lazer, recrudescendo-se, assim, sua qualidade de vida. De acordo com Sen, é necessário notar que

perspectiva baseada na liberdade apresenta uma semelhança genérica com a preocupação comum com a 'qualidade de vida', a qual também se concentra no modo como as pessoas vivem (talvez até mesmo nas esco-

⁵ "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL."

lhas que têm), e não apenas nos recursos ou na renda de que elas dispõem. O enfoque na qualidade de vida e nas liberdades substantivas, e não apenas na renda e na riqueza, pode parecer um afastamento das tradições estabelecidas na economia, e em certo sentido é mesmo (especialmente se forem feitas comparações com algumas das análises mais rigorosas centralizadas na renda que podemos encontrar na economia contemporânea). (SEN, 2000, p. 39)

Em adição, o art. 3º, II também da Constituição Federal afirma ser objetivo nacional a garantia do desenvolvimento nacional, enquanto que o inciso III busca a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Não restam dúvidas de que os programas governamentais que fomentam o acesso da população carente à energia elétrica contribuem para a efetivação do dito objetivo, funcionando como um vetor de promoção do desenvolvimento socioeconômico entre tais famílias.

Desse modo, o acesso à energia vincula-se à liberdade, ao desenvolvimento, à dignidade e à concretização de diversos direitos fundamentais, sendo dever do ente estatal nacional promover o bem de todos, incluindo-se aí o próprio acesso universal à energia elétrica no país (BURANI, 2004, p. 68 apud GUIMARÃES; SIQUEIRA; XAVIER, 2009, p. 75).

Ainda nesse sentido, ao se falar do acesso à energia, é imprescindível relacionar o assunto com o meio ambiente. Destarte, o art. 225 da Carta Magna reza ser direito de todos à vivência em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como é dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo. A Lei Maior também concedeu espaço à participação e atuação da população na preservação e na defesa ambiental, classificando-o como direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, impondo à coletividade o dever de defender o meio ambiente, além de ampliar o rol das ações judiciais na tutela ambiental (FERREIRA; XAVIER, 2009, p. 125).

Compete ressaltar também a redação do art. 21, XII, b da Constituição, o qual atesta ser da competência da União a exploração, seja direta ou por meio de autorização, concessão ou permissão, dos serviços de energia elétrica. Com relação à competência

para legislar, o art. 22, IV aduz ser a União a responsável por elaborar os documentos legislativos concernentes a “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.” Dessa forma, pode-se incluir dentro da abrangência do termo “energia” a própria energia elétrica.

Outro dispositivo a ser mencionado de grande importância corresponde ao art. 175, parágrafo único, IV também da CF, o qual versa sobre a prestação de serviços públicos, incluindo-se aí o fornecimento de energia elétrica, mencionando que o Poder Público deve garantir que o dito serviço mantenha-se adequado aos beneficiados. Em adição, tendo em vista que a Lei n.º 7.783/89 considera em seu art. 10, I o fornecimento de energia elétrica como serviço essencial, o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor defende que tal prestação deve ocorrer de forma contínua.

No tocante ainda à legislação infraconstitucional, deve-se citar primeiramente a Lei n.º 9.427/94, que institui a primeira agência reguladora no país, qual seja, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica. É considerada uma autarquia especial vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), composta por um colegiado de cinco diretores nomeados pelo Presidente da República, cuja aprovação depende, entretanto, da aprovação pelo Senado Federal.

Dentre suas atribuições, encontram-se a implementação de políticas e diretrizes do governo federal para a exploração da energia elétrica e o aproveitamento dos potenciais hidráulicos; a promoção dos procedimentos licitatórios para a contratação de concessionárias e permissionárias de serviço público para produção, transmissão e distribuição de energia elétrica e para a outorga de concessão para aproveitamento de potenciais hidráulicos; e a resolução, no âmbito administrativo, de divergências entre concessionárias, permissionárias, autorizadas, produtores independentes e autoprodutores, bem como entre esses agentes e seus consumidores.

Em 1995, editou-se a Lei n.º 8.987, cujo texto dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, elencando disposições acerca dos direitos e obrigações dos usuários, da política tarifária e do contrato de concessão. Outrossim, também faz referência em seu art. 6º ao serviço adequado, o qual é

motivo de discussão em muitos julgados dos tribunais superiores brasileiros, o que será abordado mais detidamente na respectiva seção.

Destaca-se também a Lei nº 9.478/97, a qual elenca como um dos seus objetivos a busca por soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas várias regiões que formam o país. Outrossim, também prevê o incentivo à geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, o que colabora diretamente para a diversificação da matriz energética nacional.

O art. 2º da referida lei dispõe que ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) incumbe a tarefa de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas, por exemplo, à adoção de ações necessárias para garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, conforme reza o inciso VI. Ademais, é valioso citar também o Decreto nº 4.541/2002, o qual traz alguns conceitos fundamentais inerentes à temática da energia elétrica, a exemplo daquele relativo à “universalização do serviço público de energia elétrica”, que está em estreita consonância com o presente artigo.⁶

Por sua vez, a Lei nº 9.991/2000 dispõe sobre a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica. Nesse contexto, a dita lei estendeu a obrigação de investimentos em P&D a todas as concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica, no montante de setenta e cinco centésimos por cento de sua receita operacional líquida.

Compete mencionar que uma parte desses recursos é destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), outra parte para projetos de pesquisa e desenvolvimento, segundo regulamentação da ANEEL, e outra parte ainda para o

⁶ Art. 2º Para fins de aplicação da Lei nº 10.438, de 2002, e deste Decreto, considera-se: [...]

IX - Universalização do Serviço Público de Energia Elétrica: busca do fornecimento generalizado de energia elétrica, alcançando, progressivamente, o atendimento de consumidores impossibilitados de ser atendidos em face da distância em que se encontram das redes existentes ou da dificuldade em arcar com tarifas normais de fornecimento. (...)

MME, no custeio de pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético e de viabilidade necessária ao aproveitamento dos potenciais hidrelétricos.⁷

De 1999 a 2007, foram aprovados, no programa de P&D regulado pela ANEEL, cerca de três mil projetos no valor total aproximado de R\$ 1,5 bilhão, porém verificou-se que era ainda necessária a realização de projetos com maior conteúdo tecnológico e potencial de inserção no mercado. Desse modo, a ANEEL criou uma área específica para cuidar desse tema, a Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento e Eficiência Energética (SPE), a qual aprovou, em maio de 2008, o Manual do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia Elétrica (POMPERMAYER, 2011, p. 14-15).

A Lei nº 10.438/2002 criou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), cujos objetivos foram regulamentados pelo Decreto nº 5.025/ 2004. O Programa também é regulado por algumas portarias do Ministério de Minas e Energia (MME), como as de nº 45/04 e nº 452/05, que dispõem acerca da chamada pública para a compra de energia elétrica, além de resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Em 2003, por meio do Decreto nº 4.873, foi instituído o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica, mais conhecido como “Luz Para Todos”, com a finalidade de fornecer energia elétrica à parcela da população do meio rural brasileiro ainda privada desse serviço público. Existem também portarias do MME que regulam a participação dos beneficiados e dos agentes do setor.

⁷ Art. 4º Os recursos para pesquisa e desenvolvimento, previstos nos arts. 1º a 3º, exceto aquele previsto no parágrafo único do art. 1º, deverão ser distribuídos da seguinte forma:

I – 40% (quarenta por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991;

II - 40% (quarenta por cento) para projetos de pesquisa e desenvolvimento, segundo regulamentos estabelecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL;

III - 20% (vinte por cento) para o MME, a fim de custear os estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético, bem como os de inventário e de viabilidade necessários ao aproveitamento dos potenciais hidrelétricos.

Por sua vez, a Tarifa Social de Energia foi estabelecida pela Lei nº 10.438/2002 e regulamentada pela Lei nº 12.212/2010. Destina-se a conferir um desconto na conta de energia de consumidores de baixa renda. A Resolução nº 485/2002 da ANEEL é responsável pela regulamentação direta do dito abatimento na tarifa de energia elétrica, enquanto que a Resolução Normativa nº 407/2010 da Agência define as condições de aplicação da mencionada tarifa.

Políticas públicas no contexto energético nacional

Após elencar os documentos legais que fazem parte do arcabouço jurídico no tocante à questão da energia elétrica no Brasil, é fundamental agora demonstrar quais as políticas públicas que vêm sendo implementadas com o fito de promover o amplo acesso energético no território brasileiro, principalmente entre a população de baixa renda.

Primeiramente, é importante definir o que seriam as ditas políticas públicas. São elas vitais para a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, vinculadas à atividade promocional do Estado e correspondem a “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Ademais, “são ‘metas coletivamente conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.” (BUCCI, 2002, p. 241 apud BARROS, 2006, p. 16).

O termo “políticas públicas” também pode se referir a diretrizes ou princípios norteadores de ação do Poder Público, regulando as relações entre este e a sociedade. Desse modo, correspondem a leis, programas ou linhas de financiamentos que servem de orientações a ações e envolvem aplicações de recursos públicos. Tendo em vista a participação de vários atores em sua elaboração e a presença de diversos projetos, Teixeira (2002, p. 1-2) afirma que há a necessidade de mediações sociais e institucionais, a fim de se alcançar um mínimo de consenso para a legitimação e eficácia de tais políticas.

Trata-se de um conceito abrangente que envolve não apenas a prestação de serviços ou atividades executivas desenvolvidas diretamente pelo Estado, mas também sua atuação normativa reguladora e de fomento em diversas áreas. Os esforços públicos e as inicia-

tivas privadas resultarão nos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade caso haja uma combinação entre um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público (FERREIRA; XAVIER, 2009, p. 129).

Nesse sentido, compete mencionar que cabe ao Poder Legislativo propor políticas públicas, além de exercer prioritariamente a função legislativa e fazer o controle institucional externo da função administrativa do Estado, a qual, por sua vez, é desempenhada primeiramente pelo Poder Executivo e, de forma secundária, pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

Ademais, Amartya Sen destaca que a participação popular também é importante, aduzindo que a política pública busca implementar as prioridades derivadas de valores e afirmações sociais, como também tornar mais fácil o caminho para uma discussão pública mais completa. Dessa forma, a adoção de políticas públicas enobrece a abrangência e a qualidade das discussões abertas.

Nesse conjunto, citam-se a liberdade de imprensa, a expansão da educação básica e escolaridade, o aumento da independência econômica, além de outras mudanças sociais e econômicas que ajudam os indivíduos a serem cidadãos participantes. Deve-se ter em mente, nesse cenário, a ideia do público como um participante ativo da mudança, em detrimento de uma visão que o compreende como um “recebedor dócil e passivo de instruções ou de auxílio concedido”, conforme aduz Sen (2000, p. 318-319).

No que tange aos direitos fundamentais, assevera-se que estes apenas atingem sua efetivação por meio do exercício da atividade política, sobretudo mediante o desenvolvimento de políticas públicas (BARROS, 2006, p. 15). Como exemplo, podem ser citados o art. 205 da Constituição Federal, o qual faz alusão à necessidade de promover o direito de todos à educação, e o art. 182, *caput*, referente à política de desenvolvimento urbano.

Medidas governamentais propriamente ditas

Em 1985, foi criado o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) pelos Ministério de Minas e Energia (MME)

e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com sua secretaria-executiva mantida pela Eletrobras. Tem por objetivo promover a racionalização da produção e do consumo de energia elétrica, no intuito de eliminar os desperdícios e reduzir os custos e os investimentos setoriais.⁸

Por meio de decreto presidencial de 8 de dezembro de 1993, lançou-se o Selo Procel de conservação de energia, o qual tem por objetivo orientar o consumidor no ato da compra, indicando os produtos que apresentam os melhores níveis de eficiência energética dentro de cada categoria, proporcionando assim economia na conta de energia elétrica. A adesão das empresas é voluntária e, atualmente existem 22 categorias de produtos, tais como refrigeradores, lâmpadas e aparelhos de ar-condicionado.

Estima-se que, desde a criação do dito Selo, foram poupados 28,5 bilhões de kw/h, energia que seria suficiente para atender ao consumo de 16 milhões de residências durante um ano inteiro. Outrossim, considera-se que o selo vem contribuindo também para o desenvolvimento tecnológico de produtos mais eficientes, tanto no setor tecnológico como ambiental (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010b, p. 310).

Com a finalidade de fornecer energia elétrica a todos os habitantes do meio rural brasileiro e utilizar a energia como vetor de desenvolvimento social e econômico em tal localidade, o governo federal lançou, em 2003, o programa “Luz Para Todos”. Este é coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), sendo operacionalizado pela Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobras) e executado por concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural⁹, abastecendo as famílias rurais com energia elétrica e cuja instalação é gratuita.

Alguns dos resultados obtidos com o programa foram divulgados pelo MME, em um estudo de 2010. Ficou demonstrado que as oportunidades de trabalho melhoraram para 34,2% dos beneficiados,

⁸ Informações disponíveis na página eletrônica da Eletrobras em: <<http://www.eletrobras.com/elb/procel/main.asp?TeamID={67469FA5-276E-431F-B9C0-6F40630498EE}>>. Acesso em: 27 set. 2012.

⁹ Disponível em: <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp>. Acesso em: 20 set. 2012.

enquanto que a disponibilidade dos serviços de saúde foi melhorada para 22,1% dos pesquisados e a renda familiar aumentou para 35,6%, o que exemplifica que o programa está, por enquanto, apresentando resultados positivos quanto ao desenvolvimento social e econômico das regiões abrangidas pelo “Luz Para Todos.” (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2010, p. 102). Ademais, até setembro de 2011, o programa já havia proporcionado o acesso gratuito à energia elétrica para 2,8 milhões de famílias rurais, em que 50% das famílias atendidas concentram-se na região Nordeste (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2011, p. 166).

Todavia, persistem ainda alguns problemas com relação ao sucesso do programa na região Norte, principalmente na região Amazônica, onde algumas localidades são remotas e de difícil acesso. Consoante dados fornecidos pela Eletrobras Amazonas Energia, 62 municípios daquele estado já foram beneficiados, com uma estimativa de quase 420 mil pessoas atendidas pelo programa.

O Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), instituído em 2004 também pelo governo federal, tem por objetivo diversificar a matriz energética brasileira, aumentando a segurança no abastecimento de energia elétrica; valorizar as potencialidades regionais e locais, com a criação de empregos, capacitação e formação de mão de obra; e reduzir a emissão de gases de efeito estufa.

Desse modo, o PROINFA busca agregar à matriz energética nacional novas fontes de energia, compreendendo a energia eólica, a biomassa e as pequenas centrais hidrelétricas. Para a sua concretização, conta com a coordenação do MME e apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Eletrobras.

O funcionamento do programa consiste basicamente de chamadas públicas para cada tipo de fonte de energia, tendo prioridade aquelas usinas que já tenham obtido sua Licença Ambiental de Instalação (LI) e, em seguida, as que possuem uma Licença Ambiental Prévia (LP). Tais usinas, vale observar, são cadastradas na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e vendem a energia produzida para a Eletrobras, por meio de contratos firmados a longo prazo. Esta deve adquirir o produto pagando o denominado “valor

econômico” referente a cada tecnologia, a qual deve corresponder, no mínimo, a 80% da tarifa média de eletricidade no País (MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, 2007, p. 211).

Compete mencionar também aqui o programa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) relativo à Tarifa Social de Energia Elétrica. Esta foi estabelecida em 2002 e corresponde a um desconto, oferecido pelo governo federal, na conta de energia elétrica de consumidores de baixa renda, incluindo famílias indígenas.

A depender do consumo mensal da família beneficiada, o desconto concedido pode chegar a até 65% da fatura mensal. No entanto, alguns critérios precisam ser cumpridos para que a família tenha direito ao desconto supramencionado. Para isso, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) publicou a Resolução Normativa nº 407/2010, prevendo as ditas condições de aplicação, mencionando-se, por exemplo, a inscrição no Cadastro Único, com renda familiar per capita de até meio salário mínimo.¹⁰

Por derradeiro, é válido fazer referência à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008 e reformulada pelo atual governo federal para o período 2011/2014. Esta se encontra embasada em duas modalidades de ações: as Ações Estruturantes Setoriais, as quais buscam a melhoria da eficiência produtiva, a modernização tecnológica e o aumento da produtividade do parque produtivo nacional em escala internacional; e as Ações Sistêmicas, de natureza horizontal e transversal, focadas no aumento da eficiência econômica agregada da economia e na evolução de conhecimentos estratégicos em direção à matriz tecnológica mundial.

Dentro desse contexto, as Ações Estruturantes Setoriais estão divididas em programas temáticos de cinco eixos, dentre eles as Ações Especiais em Energia, no qual está previsto o Programa de Infraestrutura Elétrica, que objetiva promover o encadeamento entre a política energética e a política industrial. Outrossim, busca-se uma mobilização da indústria nacional de bens e serviços do setor elétrico, em estreita conexão com o Plano Nacional de Energia.

¹⁰ Informações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/gestor/tarifa-social-de-energia>. Acesso em: 17 set. 2012.

É importante também, de acordo com Lemos (2011, p. 16) que se atraiam investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação no intuito de gerar eficiência energética, em consonância com os instrumentos de incentivo disponíveis para o setor de energia, contemplando ações colaborativas entre concessionárias e produtores de bens e serviços para o setor elétrico brasileiro.

O posicionamento dos tribunais superiores brasileiros

Após elencar os textos legislativos que conferem respaldo aos assuntos abordados no presente artigo, seguidos das políticas públicas adotadas pelo governo no intuito de promovê-los, serão cotejados, nessa seção, alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal que tratam da questão atinente ao desenvolvimento, às políticas públicas e à energia elétrica.

Realizando-se busca nos julgados dos tribunais superiores no tocante ao tema da energia elétrica em si, percebeu-se que grande parte dos processos diz respeito à cobrança indevida das tarifas de energia, à possibilidade de incidência de determinados tributos e divergências entre concessionárias do serviço de fornecimento de energia elétrica e os respectivos beneficiados, elencando-se, a partir de agora, algumas das decisões escolhidas para o presente trabalho.

Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

O Recurso Especial n.º 876.723 – PR, de relatoria do Ministro Humberto Martins, versa sobre a impossibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica a hospital inadimplente.¹¹ No caso em tela, pretendia-se cortar o serviço de eletricidade com base na falta de pagamento da conta de energia elétrica.

Na visão do Ministro, o corte almejado pela empresa recorrente atingiria o único hospital público da região, o que seria inadmissível, tendo em vista o caráter essencial do serviço prestado pelo hospital,

¹¹ ADMINISTRATIVO – FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA – RECURSO ESPECIAL – ALÍNEA "A" – AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO – INADIMPLEMENTO DO USUÁRIO – INTERRUPTÃO DO FORNECIMENTO – HOSPITAL – SERVIÇO ESSENCIAL – IMPOSSIBILIDADE – PRECEDENTES.

ora recorrido. Dessa forma, a interrupção do fornecimento de energia elétrica prejudicaria o correto funcionamento do hospital inadimplente, colocando em risco a vida daqueles que dependem dos seus serviços médicos e que ali se encontram.

Ademais, o Ministro ainda traz à baila a inteligência do art. 6º, § 3º, II da Lei n.º 8.987/9512, o qual estabelece que é possível o corte do fornecimento de energia, desde que considerado o interesse da coletividade. Desse modo, não há que se proceder ao corte de utilidades básicas de um hospital, devendo-se buscar outros meios jurídicos legais para cumprir a dita a tutela jurisdicional.

Diferentemente do julgado acima mencionado, a Ministra Eliana Calmon, em Recurso Especial n.º 771.853 – MT, entendeu haver a possibilidade de corte de fornecimento de energia elétrica quando do seu inadimplemento, quando a questão tratar de hospital particular, conforme segue:

ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. HOSPITAL PARTICULAR INADIMPLENTE. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. POSSIBILIDADE. DANO MORAL INEXISTENTE. 1. De acordo com a jurisprudência da Primeira Seção, não se admite a suspensão do fornecimento de energia elétrica em hospitais inadimplentes, diante da supremacia do interesse da coletividade (EREsp 845.982/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 24/06/2009, DJe 03/08/2009). 2. Hipótese diversa nestes autos em que se cuida de inadimplência de hospital particular, o qual funciona como empresa, com a finalidade de auferir lucros, embutindo nos preços cobrados o valor de seus custos, inclusive de energia elétrica. 3. Indenização por dano moral indevida porque o corte no fornecimento do serviço foi precedido de todas as cautelas legais, restabelecendo-se o fornecimento após, mesmo com a inadimplência de elevado valor. 4. Recurso especial conhecido e provido. (771853 MT 2005/0128721-8, Relator: Ministra ELIANA CAL-

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. [...]

§3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando: [...]

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

MON, Data de Julgamento: 02/02/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/02/2010).

Em consonância com o entendimento do próprio STJ, a energia elétrica é um bem essencial à população, subordinando-se ao princípio da continuidade de sua prestação. Como o caso em tela trata de um hospital particular, isto é, empresa privada que tem como objetivo a aferição de lucro, a Ministra entendeu que é plenamente cabível o retromencionado art. 6º, §3º, II da Lei n.º 8.987/95.

Ainda que a dita decisão esteja amparada legalmente, entendemos, *data venia*, não ser esta a solução para a inadimplência por parte de hospitais, ainda que não sejam geridos por dinheiro público. Outras formas de cumprimento da obrigação podem ser buscadas, como a penhora, preservando-se assim o bom atendimento a centenas ou milhares de pessoas que dependem dos serviços médico-hospitalares prestados por aquela instituição, conferindo máxima valia ao princípio da dignidade humana.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)

É interessante, de início, citar uma decisão da Ministra Carmen Lúcia, no Agravo de Instrumento nº 778718/RS/2010, o qual versa sobre a possibilidade de penhorabilidade do bem de família. Ainda que o assunto especificado não seja pertinente ao trabalho ora em foco, a ministra cita, como um dos embasamentos de suas conclusões, os ensinamentos de Amartya Sen¹³, enfatizando a relevância do dito autor para a tônica do desenvolvimento.

¹² AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. LOCAÇÃO. FIADOR. PENHORABILIDADE DO BEM DE FAMÍLIA. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório. Agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República. O recurso inadmitido tem como objeto o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: "EMBARGOS INFRINGENTES. EMBARGOS À EXECUÇÃO DE SENTENÇA DE AÇÃO DE COBRANÇA. PENHORA SOBRE O ÚNICO BEM IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO FIADOR UTILIZADO PARA RESIDÊNCIA FAMILIAR. POSSIBILIDADE. CASO CONCRETO. MATÉRIA DE FATO. INTERPRETAÇÃO DE CLÁUSULA CONTRATUAL. Menciona Amartya Sen, em sua obra "Desenvolvimento como liberdade", Companhia das Letras, 1999, refere cinco tipos distintos de liberdade vistos de uma perspectiva instrumental: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparências e (5) segurança protetora. E refere que ca-

Tratando-se agora especificamente a respeito da energia elétrica, o Agravo de Instrumento n.º 639.094 – RS, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, cuida da possibilidade de haver corte no abastecimento de energia elétrica em virtude de irregularidade no medidor presente na residência. Uma vez que o fornecimento é feito por empresa privada, entende o Ministro haver a aplicação do Código de Defesa do Consumidor (CDC):

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto de acórdão que deu provimento à Apelação interposta pela parte ora recorrida para declarar indevidos débitos lançados unilateralmente pela concessionária recorrente e determinar a continuidade da prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica. Eis a (fls. 245): "APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. CORTE. IMPOSSIBILIDADE. IRREGULARIDADE NO MEDIDOR. AUTORIA. NÃO-DEMONSTRAÇÃO. ÔNUS DA PROVA. INVERSÃO. CDC. APLICAÇÃO. O fornecimento de energia elétrica é dever da União (CF, art. 21, XII, "b"), cuja prestação pode ser delegada, mas respeitados os direitos dos usuários e a obrigação de manter serviço adequado (CF, art. 175, IV). Tratando-se, a energia elétrica, de bem essencial, o princípio é o da continuidade, sendo que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos (CDC, art. 22). O inadimplemento não autoriza o corte no fornecimento, pois tal representa exercício arbitrário das próprias razões, vedada a justiça privada pelo sistema jurídico pátrio, não podendo a credora utilizar-se da suspensão do fornecimento como meio coercitivo para o pagamento de débitos. Precedentes da Câmara. A eventual irregularidade no medidor - que autoriza o corte - não se confunde com o débito dela decorrente. Sa-

da um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente (pág. 25) e continua: com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável - e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva (pág. 26). (...)

nada a irregularidade, a suspensão no fornecimento não pode ser feita por débitos passados, especialmente se tais débitos foram lançados unilateralmente pela concessionária. Não pode a concessionária imputar a responsabilidade à autora pela violação no medidor de energia elétrica com base em vistoria realizada por seus próprios prepostos e sem observância, quando da efetivação da vistoria, do devido contraditório. Concessionária que dispõe de recursos técnicos necessários à comprovação de suas alegações. Hipossuficiência do consumidor. Aplicação do princípio da inversão do ônus da prova. Exegese do art. 6º, inciso VIII, do CDC. Em se tratando de serviços públicos prestados por empresas privadas aplica-se o Código de Defesa do Consumidor. RECURSO PROVIDO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE .Nas razões de recurso extraordinário, a parte agravante alega vulneração do disposto no artigo 175, da Constituição. Não prospera o recurso. A decisão impugnada, considerando o quadro probatório dos autos, concluiu que a concessionária não conseguiu demonstrar a responsabilidade da consumidora pelos danos ao equipamento de medição e não logrou justificar a cobrança de valores pertinentes à suposta fraude. Eventual modificação desse entendimento implicaria, necessariamente, o reexame prévio das provas que fundamentaram as conclusões do acórdão recorrido (vedação contida no enunciado da Súmula 279 do STF). Do exposto, nego seguimento ao agravo. Publique-se. Brasília, 18 de março de 2011. (639094 RS, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 18/03/2011, Data de Publicação: DJe-061 DIVULG 30/03/2011 PUBLIC 31/03/2011).

Dessa forma, há a inversão do ônus da prova, levando-se em consideração a hipossuficiência do consumidor, cabendo à empresa distribuidora a comprovação da irregularidade no medidor. Tal investigação foi feita, porém o contraditório não foi garantido, ao mesmo tempo em que a empresa decidiu unilateralmente cortar o fornecimento de energia elétrica ao consumidor.

Contudo, pela análise dos autos, o Ministro considerou que a concessionária não conseguiu demonstrar a responsabilidade da consumidora pelos danos ao equipamento de medição. Ademais, também não foi capaz de justificar a cobrança de valores pertinentes à suposta fraude. Desta feita, negou-se seguimento ao agravo.

No tocante aos julgados referentes às políticas públicas brasileiras, o Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 559646/PR/2011, de relatoria da Ministra Ellen Gracie focaliza bem o papel do Judiciário quanto aos seus limites de competência nesse assunto¹⁴. Entende a Ministra do STF, citando julgados passados, que, embora a prerrogativa de formular e executar políticas públicas caiba, primariamente, aos Poderes Legislativo e Executivo, é possível ao Poder Judiciário determinar, de forma excepcional, que estas sejam implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, sob o risco de restarem prejudicadas a eficácia e integridade dos direitos constitucionais, sendo pertinente a questão à reserva do possível.

Também em Agravo Regimental em Recurso Extraordinário ao STF, o Ministro Celso de Mello apresenta pensamento semelhante ao da Ministra Ellen Gracie e assevera que a cláusula da reserva do possível é limitada pela própria garantia constitucional do mínimo existencial, a qual decorre diretamente do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. A noção de mínimo existencial, compete esclarecer, deriva de preceitos constitucionais tais quais os referentes aos artigos 1º, III, e 3º, III, cuja concretização é o que garante condições adequadas de existência digna, assegurando à pessoa o acesso efetivo ao direito geral de liberdade e ao gozo de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, à saúde, à moradia e à alimentação.¹⁵

¹³ DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido.

¹⁴ CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS "ASTREINTES" CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL(CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006)- COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍ-

A temática abordada por tais decisões pode ser facilmente transplantada para a problemática do acesso à energia elétrica, tendo em vista que, uma vez assegurando-se às populações de baixa renda o fornecimento de energia elétrica para as suas comunidades, abre-se caminho para que os direitos fundamentais sejam concretizados. Os postos médicos poderão funcionar com a utilização de seus aparelhos eletrônicos, as escolas serão abertas no período noturno para aqueles que trabalham durante o dia, os cidadãos terão energia dentro de suas casas e poderão estocar seus alimentos em geladeiras, dentre outros exemplos.

É relevante citar, por derradeiro, o julgamento de um Recurso Extraordinário interposto ao STF, em 2008, cuja relatoria coube à Ministra Carmen Lúcia, contra acórdão no qual se discutia a constitucionalidade da obrigação instituída pela Lei nº 10.438/2002. Por meio desta, criou-se o PROINFA, já tratado em seções anteriores deste trabalho, e a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), além de dispor sobre a universalização do serviço público de energia elétrica. A Ministra, citando o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 576.189 de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, entendeu haver repercussão geral na questão suscitada pelo caso em tela, remetendo os autos à instância de origem, conforme segue:

REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. QUESTÃO SUSCETÍVEL DE REPRODUZIR-SE EM MÚLTIPLOS FEITOS. ART. 543-B DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. ART. 328, PARÁGRAFO ÚNICO, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DEVOUÇÃO DOS AUTOS À ORIGEM. Relatório. 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra acórdão no qual se discute a constitucionalidade da obrigação instituída pela Lei n. 10.438/2002, que dispõe sobre: 1)"a expansão da oferta de

DICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º)- LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS" - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL (...).

energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)"; 2)"a universalização do serviço público de energia elétrica" e dá nova redação às Leis n. 9.427/1996; 9.648/1998, 3.890-A/1961; 5.655/1971; 5.899/1973; 9.991/2000. Apreciada a matéria posta em exame, DECIDO. 2. No julgamento eletrônico do Recurso Extraordinário n. 576.189, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada neste recurso extraordinário. Reconhecida a repercussão geral do tema, os autos deverão retornar à origem para aguardar o julgamento do mérito e, após a decisão, observar o disposto no art. 543-B do Código de Processo Civil (...).

Considerações finais

No decorrer deste artigo, buscou-se mostrar a realidade brasileira no que diz respeito ao acesso da população de baixa renda à energia elétrica. Diante do que foi aqui exposto, apesar dos esforços governamentais empreendidos, é possível perceber que a oferta ainda não corresponde à demanda atual, o que acaba provocando as distorções e desigualdades observadas quanto ao fornecimento de energia elétrica nas várias regiões do Brasil, principalmente no meio rural, cujo déficit de eletrificação ainda é alarmante.

O governo federal, por meio da adoção de políticas públicas como o PROINFA e o "Luz Para Todos", vem tentando reverter esse quadro. Por meio da atuação na dinâmica da universalização do acesso à energia elétrica, o Poder Público tem por escopo promover o processo de construção da cidadania e o fim da exclusão social, parâmetros que se enquadram na ideia de desenvolvimento elaborada por Amartya Sen.

Nesse contexto de inserção energética, abrem-se as possibilidades de concretização de direitos fundamentais assegurados pela Constituição e que estão estreitamente relacionados com a segurança de distribuição de energia elétrica, como o direito à moradia, à saúde e à educação. Com efeito, conforme se depreende da lição de Amartya Sen, considerar o desenvolvimento como expansão das

liberdades substantivas orienta a ação para os fins que elevam o próprio desenvolvimento a um patamar de relevância.

Contudo, uma série de problemas ainda precisa ser resolvida para que se possa de fato prosseguir na busca pela efetivação de tais direitos, corroborando, por conseguinte, a ideia de desenvolvimento como liberdade. Dentre tais problemas, podem ser citados o alcance do Programa “Luz para Todos”, que ainda necessita de expansão, principalmente na região amazônica, e a alta incidência de projetos relativos ao PROINFA nas mãos de poucos empreendedores, o que não proporciona uma variedade de contratos. Em adição, é necessário rever os modelos de planejamento concernentes à eficiência energética no país, a fim de promover uma diversificação nos métodos de produção de energia elétrica.

Por fim, não se pode olvidar que, atrelada à questão da universalização da energia elétrica no Brasil, há de se adotar também uma política energética sustentável, de priorização das fontes alternativas, observando as necessidades das gerações futuras e com foco socioambiental. Deve-se refletir sobre o tema da universalização da energia elétrica em um contexto de pensamento amplo, sob o qual a energia se vincula intimamente ao desenvolvimento do homem e da região em que este vive, promovendo a sua inserção plena em um ambiente garantidor dos seus direitos fundamentais.

Referências

BARROS, M. A. de F. **Perfis do controle jurisdicional de políticas públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva**. 2006. 231 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2006.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Matriz Energética Nacional 2030**, 2007. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/spe/galerias/arquivos/Publicacoes/matriz_energetica_nacional_2030/MatrizEnergeticaNacional2030.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Tarifa Social de Energia**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/gestor/tarifa-social-de-energia>>. Acesso em: 17 set. 2012.

_____. **Luz Para Todos**: um marco histórico, 2010. Disponível em: <http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/Livro_LPT_portugues.pdf>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. **Luz para Todos vai atender 42 mil famílias no Maranhão**, 2011. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/noticias/destaque_foto/destaque_352.html>. Acesso em: 20 set. 2012.

COELHO, I. M. V.; CARTAXO, E. F. Universalização da energia elétrica: uma análise política da distribuição de energia e da sua importância sócio-ambiental para o Amazonas. *In: Encontro De Energia No Meio Rural*. 5., 2004, Campinas. Anais eletrônicos... Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000022004000200059&lng=pt&nrm=abn>. Acesso em: 20 set. 2012.

DERNBACH, J. C. Creating the law of environmentally sustainable economic development. **Widener Law**, Wilmington, 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1791680>>. Acesso em: 18 set. 2012.

ELETRORBRAS. **Procel**. Disponível em: <<http://www.eletrorbras.com/elb/procel/main.asp?TeamID={67469FA5-276E-431F-B9C0-6F40630498EE}>>. Acesso em: 27 set. 2012.

ELETRORBRAS AMAZONAS ENERGIA. **Dados físicos**: relatório de ligações realizadas 2004 - 2011. Disponível em: <http://www.amazonasenergia.gov.br/cms/wp-content/uploads/downloads/2011/12/1_Dados_Fisico_do_Programa.pdf>. Acesso em: 17 set. 2012.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Anuário estatístico de energia elétrica**. Brasília: EPE, 2011. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/AnuarioEstatisticodeEnergiaEletrica/20111213_1.pdf>. Acesso em: 27 set. 2012.

FERREIRA, A. M. M.; XAVIER, Y. M. de A.; GUIMARÃES, P. B. V. Biodiesel no Brasil: uma análise constitucional à luz do princípio da eficiência. *In: XAVIER, Y. M. de A. (Org.). O direito das energias renováveis*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

GUIMARÃES, P. B. V.; SIQUEIRA, M.; XAVIER, Y. M. de A. O acesso universal à energia elétrica e a sua sustentabilidade: o papel das energias renováveis. *In: XAVIER, Y. M. de A. (Org.). O direito das energias renováveis*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro08_perspectivasdapolitica.pdf>. Acesso em: 27 set. 2012.

_____. **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: IPEA, 2010b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro07_sustentabilidadeambienta.pdf>. Acesso em: 27 set. 2012.

LEMONS, Mauro Borges. Considerações sobre o Programa de Infraestrutura Elétrica. **Revista Pesquisa e Desenvolvimento da ANEEL**, Brasília, n. 4, ago. 2011.

MUSTAFA, D. Corte de luz provoca morte de mulher. **Diário do Nordeste online**. Fortaleza, 10 mai. 2007. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=431739>>. Acesso em: 17 set. 2012.

PEIXINHO, M. M.; FERRARO, S. A. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental. **CONPEDI**, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

PEREIRA, A. C. A.; PEREIRA, J. E. de A. O direito à energia no contexto dos humanos. **Sequência**, Santa Catarina, 2006. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15091/13746>>. Acesso em: 18 set. 2012.

POMPERMAYER, M. L. O Papel da Indústria no Programa de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Setor de Energia Elétrica. **Revista Pesquisa e Desenvolvimento da ANEEL**, Brasília, n. 4, ago. 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (Brasil). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. O. C. da. **Considerações sobre “Desenvolvimento como liberdade”**. 2003. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/desenv_liberdade.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **AATR**, Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.aatr.org.br/site/uploads/publicacoes/o_papel_das_politicas_publicas_no_desenvolvimento_local.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

Recebido: 20/05/2014

Received: 05/20/2014

Aprovado: 23/07/2014

Approved: 07/23/2014