

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II**

**JOSÉ ALCEBIADES DE OLIVEIRA JUNIOR**

**NIVALDO DOS SANTOS**

**ALEXANDRE ANTONIO BRUNO DA SILVA**

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** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

Direitos sociais e políticas públicas II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Alexandre Antonio Bruno Da Silva; José Alcebiades De Oliveira Junior; Nivaldo Dos Santos. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-886-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS II

---

### **Apresentação**

Prezados Senhores do Conpedi,

Nós, coordenadores do presente GT- Direitos Sociais e Políticas Públicas II, Dr. Nivaldo dos Santos, Alexandre Bueno Silva e José Alcebíades de Oliveira Junior, apresentamos neste momento um breve relato das apresentações ocorridas nesse GT para os registros do Conpedi.

Iniciou-se as apresentações com o número 1, a eficiência do saneamento básico no Brasil: entre tutela coletiva e tutelas individuais, como possibilidades de tutela processual para promover a eficácia e operatividade do marco legal do saneamento básico, articulando um diálogo entre institutos do Direito Privado, do Direito Processual Civil e do Direito Público.

Na apresentação 2 discutiu-se a gestão democrática na lei de diretrizes e bases da educação após a lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023 e a necessidade de ressignificação do papel e das atribuições da figura da direção escolar, e para (2) o protagonismo dos Conselhos Escolares em matéria de gestão democrática das instituições escolares de educação básica no contexto da autonomia que a lei lhes confere.

A apresentação 3 relatou a experiência da Rede Lilás Marau: prioridade pública e conectividade social para sensibilização e construção da igualdade e identificando como prioridade a cultura de paz, eis que elabora e desenvolve uma gama de políticas públicas que contribuem para a sensibilização da população acerca da igualdade de gênero e assume postura proativa e de coordenação na preponderante missão de redução dos números da violência doméstica contra a mulher.

Na apresentação 4 tratou-se da sociedade empresarial e a contribuição social do salário-educação: o fardamento escolar como política pública de assistência estudantil a promoção de acesso à educação pública que passa pelo fornecimento de fardamento ao discente. O artigo também colabora na interpretação de dispositivo legal que não permitiria a utilização de recursos da Quota Estadual do Salário-Educação, já que não seria uma despesa com manutenção de ensino.

A apresentação 5 analisa o princípio da dignidade da pessoa humana, desenvolvimento e o fundo de combate e erradicação da pobreza e o papel dos contribuintes (sociedades

empresariais) na perspectiva de cidadania empresarial na efetivação do propósito constitucional de erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Isto é, não trata tão somente de olhar a sociedade empresarial pelo aspecto da obrigação tributária, mas de sua função social.

E na apresentação 6 a formulação de políticas públicas para mães solo: uma análise da lei nº 9.192/23 de Sergipe sob a perspectiva da fraternidade e procedeu-se à análise da Lei, cuja finalidade consiste em oferecer apoio e assegurar direitos às mulheres-mães solo em situação de vulnerabilidade. Conclui-se pela relevância e a urgência de desenvolver políticas governamentais de natureza interseccional e intersetorial, a fim de promover a eficácia das políticas públicas.

A apresentação 7 tratou de Aspectos Jurídicos da Cidadania Energética. Nesse passo, representando os demais integrantes Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, presente, ressaltou importantes aspectos desse assunto, tendo acrescentado à discussão do mesmo a necessidade de uma democratização do acesso à energia como um tema fundamental para todos os atuais aspectos da vida humana.

Já na 8 apresentação Allison Carvalho Vitalino que estava presente, salientou um outro tema urgente de nossa atualidade, qual seja o relativo ao Direito Municipal, saneamento básico e meio ambiente: aspectos constitucionais e a repaginação do sistema referido. Enfim, num país desigual como o nosso, creio não ser necessário insistir sobre o quanto nos falta ainda em termos de saneamento básico.

Na apresentação de número 9, relativa ao tema Instituto da tomada de decisão apoiada: inovação ou retrocesso? Uma análise das pessoas com deficiência, responsável pela apresentação Nicole Ferreira Viana, os proponentes não se fizeram presente.

A apresentação seguinte, sobre Letramento Digital e Políticas Públicas: elementos para uma análise do Direito ao Acesso à Justiça para pessoas em situação de vulnerabilidade, os dois professores responsáveis, Paulo Sérgio Gomes Soares e Rheilla Larissa Nunes Rodrigues, realizaram a apresentação, dando margem a interessantes debates sobre os Direitos Fundamentais.

Quanto a apresentação de número 11, sobre o tema Meio Ambiente e Políticas Públicas para a Amazônia: O caso da Usina Hidrelétrica de Balbina e suas implicações socioambientais para a população local, se fizeram presentes dois dos proponentes, Nelcy Renata Silva de Souza e Rua Patrick Teixeira da Costa, estando ausente Bianor Saraiva Nogueira Júnior.

Desnecessário dizer que o tema por si só se apresentou polêmico, pois se, por um lado, busca-se o incremento das Usinas Hidrelétricas como algo tão necessárias ao desenvolvimento econômico e social, por outro se apresenta, de uma maneira sempre grave as intervenções na natureza, haja vista o perigoso aquecimento global com o qual hoje deparamos.

Enfim, das apresentações que me couberam relatar neste texto, temos o tema do Direito Social à alimentação e as políticas públicas para promoção Humana das pessoas em Situação de rua, que foi apresentado por Dirceu Pereira Siqueira, mas com a ausência de Suelen Maiara dos Santos. Comentaríamos que essa discussão é extremamente necessária em nosso país. E eu mesmo tive a honra de participar de uma obra sobre o assunto e que recebeu o prêmio Jabuti.

Na apresentação do artigo 13 o autor enfatizou a importância do direito como fenômeno profundamente interligado com a ação do Estado. Nesse sentido, apontou a necessidade da Revisão Sistemática, como método de análise, por fim, discutiu acerca da utilidade e das limitações do método, apontando vertentes para futuras pesquisas.

Na apresentação do artigo seguinte, abordou-se os impactos do crescente aumento do trabalho informal e os seus reflexos no direito à aposentadoria. Na exposição, examinou-se as possíveis razões para o aumento do trabalho informal, ao mesmo tempo que analisou os desafios enfrentados pelos trabalhadores informais em relação à previdência social. Ciente das dificuldades encontradas, sugeriu-se a necessidade de adaptação do sistema ao mesmo que defendeu que fossem criados incentivos para a formalização do emprego.

No artigo 15, analisou-se o Programa Mais Médicos, do Governo Federal brasileiro, como ferramenta biopolítica para contenção da sociedade diante do desmonte da saúde pública. Segundo o autor, o estudo surgiu da problemática existente entre o dever de promover meios para atender as necessidades da população e da promoção e sujeição dos corpos à disciplina, como variante dos discursos que lhe dão força e legitimidade.

O último artigo apresentado no GT tratou o erro como parte natural do processo de desenvolvimento das políticas públicas, defendendo a importância de espaços de tolerância para o cometimento de falhas na seara pública. Nesse sentido, buscou demonstrar que os gestores públicos não dispõem de todas as condições materiais e informacionais necessárias para a tomada de decisão. Por fim, defendeu que a regulação do erro na atividade administrativa é necessária para a experimentação no setor público, o que favoreceria a criação de um ambiente adequado à inovação e ao enfrentamento dos desafios contemporâneos.

José Alcebiades De Oliveira Junior Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (51) 9994-92477 ou (51) 3264-4732 alcebiadesjunior@terra.com.br

Nivaldo Dos Santos Universidade Federal de Goiás e Pontifícia Universidade Católica de Goiás nsantos@ufg.br (62) 9976-6355 ou (62) 3541-8099

Alexandre Antonio Bruno Da Silva Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS) e Universidade Estadual do Ceará (UECE). alexandre.bruno@uece.br (85) 98695-5051

## ASPECTOS JURÍDICOS DA CIDADANIA ENERGÉTICA.

### LEGAL ASPECTS OF ENERGY CITIZENSHIP

**Morgana Bellazzi de Oliveira Carvalho** <sup>1</sup>

**Francisco Bertino Bezerra de Carvalho** <sup>2</sup>

#### **Resumo**

A partir de uma visão dos desafios da sustentabilidade ambiental e do combate à exclusão energética, o tema central desse artigo foi o estudo dos aspectos jurídicos da cidadania energética, analisando controvérsias sobre o acesso à energia elétrica como direito do cidadão e dever de toda a sociedade. O Programa Luz para Todos foi apresentado como política pública de inclusão social e como prestação socioestatal que possibilita melhores condições de vida, combatendo desigualdades sociais e econômicas. Reconhecendo como desafios para o futuro próximo da humanidade a sustentabilidade ambiental e a inclusão energética, o objetivo do trabalho foi promover o necessário diálogo (social e jurídico) sobre o tema, especialmente porque a inclusão energética ainda não é uma realidade no mundo conquanto a Agenda 2030 da ONU tenha meta específica correlacionada (ODS 7). Justificou-se esse estudo pela importância e atualidade do tema, bem como pela escassez, no Brasil, de trabalhos acadêmicos no âmbito jurídico sobre cidadania energética. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na coleta de informações a partir de textos doutrinários, relatórios e pesquisas que foram articulados, servindo de embasamento teórico. Em conclusão, demonstrou-se necessário conceber o acesso à energia elétrica como direito fundamental do cidadão e dever da sociedade, com participação do Estado, responsável pela efetivação dos direitos fundamentais incluindo o combate à exclusão energética para garantir, ainda que minimamente, o gozo de direitos sociais tais como educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, inalcançáveis sem cidadania energética.

**Palavras-chave:** Inclusão social, Cidadania energética, Programa luz para todos, Desenvolvimento sustentável, Ods 7

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Based on a vision of the challenges of environmental sustainability and against energy exclusion, the theme of this paper was the study of the legal aspects of energy citizenship, analyzing controversies about access to electricity as a citizen's right and a duty of society as

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito pela Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Público pela UFBA, Auditora de Contas Públicas do TCE/BA. Professora e Advogada.

<sup>2</sup> Pós doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP, Doutor em Direito Público pela UFBA, Mestre em Direito Econômico pela UFBA, Professor da UFBA. Advogado. Procurador do Município.

a whole. The Luz para Todos Program was presented as a public policy for social inclusion and as a socio-state provision that enables better living conditions, combating social and economic inequalities. Recognizing environmental sustainability and energy inclusion as challenges for the near future of humanity, the objective of the paper was to promote the necessary dialogue (social and legal) on the subject, especially since energy inclusion is not yet a reality in the world, although the Agenda 2030 has a correlated specific target (SDG 7). This paper was justified by the importance and topicality of the subject, as well as by the scarcity, in Brazil, of academic works in the legal field on energy citizenship. The methodology used was bibliographical research with critical reflection. The scientific route consisted of collecting information from scholars, reports and research as a theoretical basis. In conclusion, it proved necessary to conceive access to electricity as a fundamental right of the citizen and a duty of society, with the participation of the State, responsible for the realization of fundamental rights, including the fight against energy exclusion, to guarantee, even if minimally, the enjoyment of social rights such as education, health, food, leisure, security, unattainable without energy citizenship.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social inclusion, Energy citizenship, Luz para todos program, Environmental sustainability, Sdg 7

**INTRODUÇÃO.** A partir de uma visão dos desafios da sustentabilidade ambiental e do combate à exclusão energética, o tema central desse artigo é o estudo da constitucionalidade e da legalidade do Programa Luz para Todos e seus reflexos como política pública de inclusão social, caracterizada pelo acesso dos mais vulneráveis à energia eletrificada. O Programa estudado consubstancia-se em prestação socio estatal que possibilita melhores condições de vida e equaliza situações sociais desiguais.

O objetivo é analisar e superar os argumentos jurídicos contrários à política pública de inclusão energética desenvolvidos a partir de restrições à atuação do Estado no domínio econômico, à limitação do papel das agências reguladoras e dos questionamentos envolvendo o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão.

Afora isso, o artigo mostra que para além da pobreza energética, é necessário se discutir e entender o conceito de miséria energética, porque, no Brasil, como em outros países, não basta criar soluções para o valor pago por cada cidadão pela energia que precisa usar, mas, sim, o que antecede essa possibilidade, que é o próprio direito de acessá-la,

Sob esse prisma, busca-se promover o necessário diálogo (social e jurídico) sobre alguns dos maiores desafios os povos e instituições para o futuro próximo da humanidade, particularmente complexos quando enfrentados em conjunto: a sustentabilidade energética e a inclusão econômica e social.

Justifica-se esse artigo pela importância e atualidade do tema e, especialmente pelo fato de, no Brasil, os estudos sobre pobreza energética serem ainda incipientes. No Catálogo de Teses e Dissertações do site da Capes, por exemplo, pesquisando por meio da palavra-chave “pobreza energética” tem-se como resultado apenas 10 trabalhos entre dissertações e teses de doutorado. Já entre os artigos científicos na base da Scopus, o Brasil contribuía até 16 fevereiro 2023 com apenas 21 artigos. Assim este tema mostra-se um terreno fértil para ser estudado academicamente.

A metodologia utilizada para abordar o tema desse artigo é a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na coleta de informações a partir de textos doutrinários que foram articulados, servindo de embasamento teórico para o desenvolvimento do tema pesquisado, revisado por reflexão crítica.

O trabalho está dividido em seis itens iniciando pelo meio ambiente e a pobreza energética: desafios globais, seguido dos itens que tratam: da relação entre cidadania, dignidade e acesso à energia; das diferenças conceituais e práticas de pobreza energética e miséria energética; da regulação da energia elétrica no Brasil; do Programa Luz para Todos e das controvérsias jurídicas em torno dele.

**1. MEIO AMBIENTE E POBREZA ENERGÉTICA – DESAFIOS GLOBAIS.** A tutela e preservação do meio ambiente transcende interesses locais, nacionais e supranacionais, não comporta mais soluções pontuais ou parciais, pois depende de ações e medidas de envolvimento e alcance concomitante global e local. Com efeito, nenhuma comunidade, região, país ou entidade internacional é capaz de, mesmo com todos os seus esforços, enfrentar e vencer, sozinha, a agenda ambiental. As iniciativas implementadas pelos mais abrangentes organismos nacionais ou internacionais podem fracassar se não receberem a adesão geral, pois a dissidência de uma nação, região ou comunidade pode comprometer os resultados para todo o planeta.

A dissipar a aparência desta ser uma afirmação exagerada, podem ser citados exemplos de decisões isoladas de comprometimento global, de diversos níveis e esferas, tais como: **a)** dentro da competência auto normativa dos países, o uso da tecnologia nuclear para geração de energia (a memória entre outros, dos acidentes, de Three Mile Island., Chernobyl e Fukushima mantém perene a certeza do risco), propulsão (a tragédia do Submarino Kursk é outra lembrança amarga) e produção de armas (a constante iminência da utilização de armas nucleares em conflitos bélicos, alarme mais uma vez aceso pela Guerra entre Rússia e Ucrânia), ou de, deliberadamente negligenciar a defesa de biomas mundialmente relevantes como o amazônico; **b)** de empresas privadas atuantes em atividades de impacto ou risco ambiental, que geram enormes danos por negligência de normas técnicas, redução de custos, imperícia ou descuido, atuando em setores como mineração (os desastres de Mariana, 2015, e Brumadinho, 2019), petróleo (os casos do Exxon Valdez, 1989, Deepwater Horizon, 2010), química (Minemata, 1954, Seveso, 1976, Bhopal, 1984); **c)** na esferas diminutas de ação à margem da ordem jurídica, como atividades ilegais de garimpeiros (envenenando rios com mercúrio), madeireiros e grileiros de terras (destruindo irreversivelmente biomas), cujas consequências no tempo e no espaço são, muitas vezes de reparação quase impossível.

Os exemplos acima foram pinçados por sua notoriedade ou repercussão, mas a mínima experiência com os problemas ambientais é capaz de permitir a elaboração de inúmeras listas de atividades ou situações nas quais o equilíbrio ambiental é ameaçado por condutas de indivíduos ou pequenos grupos, atividades ou ramos, pequenas, médias e grandes empresas, países mais ou menos influentes na geopolítica global.

Esta realidade se agrava quando o rol de maus exemplos é igualmente diversificado, sendo possível identificar que países que exigem medidas mais protetivas de outros, muitas vezes praticam as mesmas condutas que condenam, ou que a pauta ambiental é utilizada como suporte de interesses comerciais. Não se pretende deslegitimar a agenda ambiental, apenas revelar a complexidade de seu cumprimento.

O que se quer realçar, inicialmente, é a relação do equilíbrio ambiental com comportamentos e condutas de pessoas individuais, grupos, comunidades, empresas, regiões, países e entidades supranacionais, tornando a sustentabilidade um objetivo dependente do enfrentamento de diversos problemas em um diálogo com os mais variados atores, com a mais distinta gama de valores e interesses, muitas vezes conflitantes e, tantas outras, legítimos em todos estes planos. Isto porque a agenda ambiental confronta-se em algumas situações com a miséria ou a sobrevivência humana, com propostas de povos e nações para superar as perversas consequências de seu subdesenvolvimento.

É evidente que o atual e verdadeiro conceito de desenvolvimento incorpora tanto o aspecto social quanto a sustentabilidade, a questão é que há indivíduos, coletivos ou populações na encruzilhada entre a fome e a preservação ambiental. Mesmo sabendo que, na maioria dos casos, os maiores e mais irreparáveis danos ao meio ambiente não advêm da massa de excluídos, o enfrentamento de situações como a pobreza e a miséria de muitos excluídos nas regiões periféricas do mundo, nos campos alimentar e energético para focar apenas em dois notórios, apresenta-se como desafio imenso em complexidade.

Assim, a emergência da questão ambiental também enfrenta um conflito como o desenvolvimento econômico e social de pessoas, povos e nações, pois a agenda ambiental requer a contenção do uso de recursos naturais não renováveis, ou incapazes de se repor na velocidade do consumo, e há populações e países que alegam serem tais restrições obstáculos criados ao desenvolvimento dos mais necessitados por aqueles que já alcançaram patamares de crescimento e prosperidade. De fato, não é simples opor as mais relevantes questões ambientais às demandas relacionadas à sobrevivência ou ao desenvolvimento econômico e social, notadamente quando focados na obtenção do mínimo existencial em termos alimentares ou energéticos.

A absoluta miséria e a fome superam a consciência ambiental, até mesmo entre aqueles povos capazes de viver em maior harmonia com a natureza, fato refletido na Agenda 2030 da ONU quando aponta como dois primeiros objetivos sustentáveis a erradicação da pobreza e o combate à fome.

A pobreza, em suas mais variadas dimensões, desde a alimentar à energética, é um dos enigmas mais simples e difíceis de serem resolvidos pela humanidade, pois superada em quase toda a parte a fase da escassez (na produção de comida, bens, serviços e riqueza) a partir do momento em que há desperdício na quase totalidade dos itens necessários à sobrevivência biológica dos seres humanos, fica evidente que o foco principal é reverter a incapacidade de

promover a distribuição sequer daquilo suficiente para alcançar o que se considera o mínimo existencial.

Até mesmo em campos como o da pobreza energética, o problema não é mais a impossibilidade de alcançar a todos, pois a tecnologia já resolveu a distância com a possibilidade de autoprodução. A questão dos direitos correlacionados ao mínimo existencial, incluindo a dignidade da pessoa humana e a cidadania plena, como, parafraseando Norberto Bobbio em relação aos direitos humanos, atualmente, não é enunciá-los ou justificá-los, mas de efetivá-los.

Em tempos de fartura e desperdício, a pobreza de muitos é um problema maior do que apenas a logística de distribuição, tem raiz na visão construída coletivamente de toda a sociedade, da razão de se viver em comunidade e no sentido de existencial da própria humanidade. Existindo produção suficiente para atender a todos, a análise da carência exige reflexões mais profundas sobre as sociedades e como elas se estruturam.

Com o acesso à energia elétrica, a situação não é diferente. A questão, como visto, não é a incapacidade de produzir toda a energia necessária para assegurar aos seres humanos o mínimo de existência digna, mas a dificuldade ou o desinteresse de distribuir ou alcançar números razoáveis de acesso.

Pretende-se, antes de iniciar o recorte visado, tornar clara a ideia de cidadania energética estar assentada em dois pilares, muitas vezes não convergentes, cada um dos quais pressionados pela necessidade do rompimento de modelos estabelecidos e da definição de novos paradigmas: a matriz energética e a arquitetura da solidariedade social.

A matriz energética é um problema em si mesmo a partir do momento que, na maioria do planeta, está assentada em fontes não renováveis, o que significa que mesmo alcançando a plena distribuição da energia gerada para a população do planeta, permaneceria – agravado pelo incremento no esgotamento dos recursos naturais – o problema ambiental. O problema neste ponto se situa nas fontes utilizadas para a energia, quando utilizam recursos naturais cuja reposição não é viável.

A arquitetura da solidariedade social representa a outra ponta do problema, pois a energia gerada, independentemente da fonte, não é distribuída seguindo padrões ou requisitos mínimos de justiça ou necessidade. Embora os recursos naturais sejam, em grande parte, intangíveis aos critérios de apropriação e monetização criados pela espécie *Homo sapiens*, afinal não se pode titularizar a propriedade do sol, do vento, dos átomos, das marés etc., sempre que é possível indivíduos, grupos ou nações se arvoram em assegurar a propriedade de fontes de energia (do petróleo, do gás, do carvão, biomassa etc.) e, quando o fazem, buscam

exatamente evitar sua divisão por equidade. Assim, mesmo quando a fonte não é passível de ser vinculada à propriedade privada ou coletiva, a energia produzida é transformada em bem<sup>1</sup>.

Interessante registrar, ainda que fuja ao propósito deste trabalho, que parte significativa das fontes de energias renováveis não pode ser objeto do direito de propriedade.

A distribuição com equidade da energia produzida, juntamente com o caráter renovável ou não das fontes, são os grandes desafios para combater a pobreza energética com sustentabilidade.

São enormes as dificuldades de construir alternativas viáveis e factíveis para a modificação da matriz energética do globo a tempo de reduzir ou minimizar os impactos ambientais do modelo energético do passado e do presente, envolvendo complexas questões ambientais, tecnológicas, econômicas, financeiras, políticas, sociais etc. Tais desafios são ainda mais complexos quando se pretende também alterar os critérios de acesso e distribuição da energia para combater a exclusão energética e seus brutais efeitos.

**2. CIDADANIA, DIGNIDADE E ACESSO À ENERGIA.** Em paralelo aos obstáculos relativos à conciliação de desenvolvimento energético com metas de sustentabilidade, concorre a necessidade de compreender a relação entre cidadania, dignidade e acesso à energia.

O acesso à energia elétrica é o meio mais eficiente de combater a pobreza energética e promover cidadania energética. No mundo contemporâneo, a conexão a uma rede elétrica tem correlação direta com a cidadania plena, está inserida no contexto do mínimo existencial necessário ao atendimento da dignidade humana básica, finalidade inalienável de toda e qualquer comunidade de seres humanos.

Com efeito, das carências a todo e qualquer tipo de energia, a falta de acesso à energia elétrica para consumo residencial e comercial é a de maior impacto na vida cotidiana das pessoas, a ponto de constituir um obstáculo praticamente intransponível ao desenvolvimento do potencial de cada um como ser humano e à fruição de qualidade de vida em seus aspectos mais elementares.

A ligação à eletricidade interfere, entre diversas outras condições e situações, na possibilidade de usufruir da iluminação artificial, da conservação dos alimentos por refrigeração, de acesso a meios de informação por telecomunicação (rádio, televisão, internet

---

<sup>1</sup> Até mesmo para efeitos cíveis e penais, caracterizada a energia elétrica como bem móvel (CC art. 83, I e CP, 155, §3º) para os efeitos de reparação ou criminalização do desvio de energia da rede, não obstante, em termos reais, o trânsito dos íons seja uma reação química natural e a energia elétrica “disponibilizada” nas redes de transmissão seja “consumida” com ou sem o seu aproveitamento pelos usuários, ou seja, não existiria no plano fático a “subtração” de um “bem” que é consumido assim que disponibilizado na rede, independente do sua utilização, ou melhor, a empresa de energia elétrica não perde patrimônio quando a energia elétrica é utilizada por qualquer usuário, conectado regularmente ou não à rede, pois a energia é perdida independente de ser utilizada.

etc.) de aparelhos e equipamentos elétricos capazes de facilitar as tarefas cotidianas, reduzir trabalhos manuais e artesanais, catalisar processos educacionais, promover a inserção cultural pelas artes (cinema, música etc.), e até, eventualmente e quando necessário, fornecer suporte à vida.

Com a eletricidade, portanto, há substanciais e positivas modificações na vida dos cidadãos com relação à alimentação, à saúde, à educação, mudanças estas que se traduzem em inclusão social e econômica e, acima de tudo, de qualidade de vida. Sem energia elétrica o homem retrocede a condições de vida da Idade Média, deixando de participar de mais de 100 anos de desenvolvimento tecnológico, cultural, social e econômico.

Segundo H.B. CAVALCANTI<sup>2</sup>, *apud* (FREITAS; SILVEIRA, p. 178) “*nos mais diversos estudos são comuns relacionar o crescimento de um país ao aumento da demanda por energia*”, pois, segundo as autoras, lastreadas em CAMARGO, Ribeiro e Guerra<sup>3</sup> a energia “*pode elevar os padrões e a qualidade de vida, por meio de possibilidades na área de educação, saúde, alimentação, lazer, integração social, inclusão social e outros*” (*idem*, p. 178), argumento com total aderência à geografia brasileira, quando sobrepostos mapas de distribuição de energia e de IDH.

O desenvolvimento econômico e social harmônico, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, na atualidade, são incompatíveis com a exclusão elétrica, conclusão que atrai a incidência dos incisos II e III do art. 1º da Constituição Federal Brasileira<sup>4</sup>.

No mesmo sentido desta correlação, a Agenda 2030 da ONU incluiu entre os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS Nº 7), o acesso aos serviços de energia, preferencialmente renovável. O objetivo 7 da Agenda 2030 indica este ano como limite temporal para várias metas, como o aumento substancial da participação de energias renováveis na matriz energética do mundo, a duplicação da taxa global de eficiência energética, o reforço na cooperação internacional para fomentar acesso e pesquisa em energias limpas, a promoção de investimento em infraestrutura de energia limpa e sua expansão, mas aponta como primeiro

---

<sup>2</sup> CAVALCANTI, H. B. et al. O planejamento energético e a questão social: uma análise dos resultados do Programa Luz para Todos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS ELÉTRICOS, 2010, Belém. **Anais...** Belém: SBSE, 2010.

<sup>3</sup> CAMARGO, E.; RIBEIRO, F. S.; GUERRA, S. M. G. **O programa Luz para Todos: metas e resultados. Espaço Energia**, v. 9, p. 21-24, 2008.

<sup>4</sup> **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

**II** - a cidadania;

**III** - a dignidade da pessoa humana;

alvo “assegurar o acesso universal, confiável, moderno e a preços acessíveis a serviços de energia”, ou seja, combater a exclusão energética.

**3. POBREZA ENERGÉTICA E MISÉRIA ENERGÉTICA - DIFERENÇAS CONCEITUAIS E PRÁTICAS.** Pobreza energética é um termo que se refere à falta de acesso aos serviços energéticos modernos por parte de pessoas ou grupos. Esta é uma condição que afeta pessoas de diferentes comunidades e nações, sejam elas desenvolvidas ou não. A falta de condições de suportar custos relacionados à eletricidade pode gerar problemas como o frio/calor excessivo dentro de casa, dificuldades na alimentação básica, entre outros.

A definição de pobreza varia. Na União Europeia cada país traça seus próprios critérios e linhas. A Itália menciona gastos superiores à 5% dos rendimentos com energia. Em outros países, este percentual deve ser superior à 10%. São avaliados também, na França se a inadequação dos recursos, na Irlanda, o acesso aos serviços, na Inglaterra outros indicativos de pobreza.

O tema da pobreza energética foi trazido pela Comissão Europeia através da Diretiva 2009/72/CE (Mercado Interno da Eletricidade) e Diretiva 2009/73/CE (Mercado Interno do Gás Natural), abordando este tipo de pobreza e a necessidade de apoiar cidadãos vulneráveis. A Diretiva para o Mercado Interno da Eletricidade (Diretiva EU 2019/944 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5/6/2019) e o Regulamento de Governança da UE, determinam a todos os Estados-Membros o cálculo do número de afetados pela pobreza energética, considerando os serviços de energia residencial necessários para garantir o nível elementar de vida no contexto nacional, as políticas sociais existentes, assim como as orientam sobre os indicadores relevantes para o combate da pobreza energética. Segundo a Diretiva da Eficiência Energética, tais medidas deverão ser levadas em consideração em qualquer estratégia que vise combater a pobreza energética e a vulnerabilidade dos cidadãos.

Este tema tem ganhado importância e exemplo disso foi a criação no âmbito europeu do Observatório Europeu da Pobreza Energética (EPOV)<sup>5</sup>. De acordo com o Observatório, mais de 50 milhões de famílias europeias vivem em pobreza energética, e esse é um problema que a União Europeia quer resolver. Analisando o *ranking* da Europa em termos de pobreza energética, fica claro que, os países que tradicionalmente ocupam o topo da tabela em termos de outros indicadores de riqueza, são também os que possuem índices altos de riqueza energética, como é o caso da Suécia, Alemanha e França<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Informações disponíveis em: [https://energy-poverty.ec.europa.eu/index\\_en](https://energy-poverty.ec.europa.eu/index_en). Acesso em: 06/08/2023.

<sup>6</sup> Informações disponíveis em: <https://www.edp.com/pt-pt/historias-edp/pobreza-energetica-em-portugal>. Acesso em 06/08/2023.

Portugal, conforme dados publicados em 2020, seria o quinto país da União Europeia onde as pessoas teriam menos condições econômicas para manter as casas devidamente aquecidas, com 19% dos portugueses estão em situação de pobreza energética. Pior do que Portugal estariam Chipre (22%), Grécia (23%), Lituânia (28%) e Bulgária (34%). Há relação direta entre pobreza econômica e pobreza energética.

Em Portugal ainda se morre de frio, sobretudo nas zonas rurais e entre a população mais idosa. Pesquisa realizada em 2019 pelo Instituto Nacional de Saúde Ricardo Jorge<sup>7</sup> expõe um problema que parece não ter solução a curto prazo, qual seja, a incapacidade de portugueses custearem suas necessidades de conforto térmico aquecendo ou resfriando suas casas de forma adequada. De acordo com a pesquisa do referido Instituto, 22,5% da população portuguesa, quase um quarto - praticamente três vezes a média europeia - reconhece estar em situação de pobreza energética e não ter condições financeiras para aquecer a casa no inverno e mantê-la fresca no verão (de acordo com estudos divulgados em janeiro de 2023, ente 660 a 680 mil portugueses vivem em situação de pobreza energética<sup>8</sup>).

Uma das medidas utilizadas para combater a pobreza energética é o apoio dos Governos no preço pago pelas famílias em relação ao consumo energético, chamada da tarifa social, instituída como um desconto nas contas de energia elétrica pagas pelos cidadãos em situação de carência econômica. A tarifa social visa mitigar os efeitos da pobreza energética e é importante como alívio ao orçamento das famílias, mas é um instrumento incompleto no combate à pobreza energética, pois não ataca o problema na sua gênese.

Uma forma mais estrutural de resolver o problema passa pelo investimento na qualidade de construção das casas e em equipamentos de eficiência energética. Estas medidas reduzem a necessidade de climatização, fazendo com que a medida de apoio ao preço, como a tarifa social, possa ser menor todos os anos, ou mesmo desnecessária. O projeto Edifícios mais Sustentáveis do governo português é um passo positivo ao contemplar uma série de benefícios e apoios para que os portugueses tornem as suas casas mais eficientes. Esse projeto está incluído no Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030), instituído em Portugal. Nesse Plano estão previstas medidas que visam combater a pobreza energética e aprimorar os instrumentos de proteção aos consumidores vulneráveis, tais como: promover estratégia de longo prazo para o

---

<sup>7</sup> Pesquisa OpenExp, 2019.

<sup>8</sup> Portugal tem entre 660 e 680 mil pessoas que vivem numa situação de pobreza energética, o que significa que pertencem a “agregados familiares em situação de pobreza cuja despesa com energia representa +10% do total de rendimentos” e que acumulam a “situação de pobreza monetária ou econômica” com a impossibilidade de manterem as suas casas em condições de conforto térmico. Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/01/25/economia/noticia/ha-menos-660-mil-pessoas-pobreza-energetica-severa-2036247> Acesso em: 06/08/2023.

combate à pobreza energética; estabelecer um sistema nacional de avaliação e monitorização da pobreza energética, incluindo o número de agregados familiares em pobreza energética; prosseguir com os mecanismos de proteção aos consumidores vulneráveis e estudar a introdução de novos mecanismos; desenvolver programas de promoção e de apoio à eficiência energética e integração de energias renováveis para mitigação da pobreza energética; promover e apoiar estratégias locais de combate à pobreza energética; e disseminar informação para mitigar a pobreza energética, como o fomento da produção e distribuição local de energia por comunidades carentes.

Já na América Latina, segundo a Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), pobreza energética ocorre quando um domicílio não tem acesso equitativo a serviços de energia adequados, confiáveis, eficientes e seguros para cobrir suas necessidades básicas, que possam permitir sustentar a vida humana e econômica, desenvolver seus membros, e cujo pagamento da conta de energia não seja superior a 10% de sua renda<sup>9</sup>.

Ocorre que, o que se vê no Brasil e em outros países é uma situação ainda pior à de pobreza energética. Ainda existem pessoas cuja condição de pobreza energética é tão severa que se pode conceituar de miséria energética, que antecede ao constrangimento de poder ou não pagar a conta do consumo de energia. Trata-se de não ter qualquer acesso à energia eletrificada, vivendo na completa escuridão, em casas de taipa, sem bomba elétrica para trazer-lhes água nas torneiras, sem geladeira, ventilador, televisão, celular e outros eletrodomésticos necessários para se aferir níveis razoáveis de qualidade de vida via inclusão energética.

Isso significa que existem pessoas, em pleno século XXI, completamente excluídas do acesso a esse direito social, notadamente as que residem no meio rural e que se veem forçadas a usar combustíveis tradicionais para cozinhar (lenha), com riscos para a saúde, principalmente pela poluição do ar em ambientes domésticos incluindo doenças pulmonares ou acidentes como queimaduras e escaldaduras, só para citar um exemplo do resultado de não ter acesso à rede elétrica. Para além disso, a privação de energia não apenas compromete os serviços básicos nos lares, como também dificulta o desenvolvimento individual e coletivo, como o acesso à educação formal e à informação, à saúde, ao lazer e, ainda, à participação política.

Assim, necessário identificar uma condição ainda pior que se pode designar como miséria energética, para auxiliar na compreensão dos objetivos buscados por programas sociais como o Luz para Todos, que visa combater a total exclusão energética, o que antecede a discussão sobre poder ou não pagar pelo preço cobrado pelo uso da energia elétrica.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br>. Acesso em 06/08/2023.

**4. REGULAÇÃO DO ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA NO BRASIL.** Em reconhecimento à importância da energia elétrica como serviço público, ao dispor sobre o exercício do direito de greve em 1989, a lei brasileira incluiu sua prestação (produção e distribuição) entre os serviços ou atividades essenciais (inc. I do art. 10, Lei 7.783/89).

Convergindo com esta visão, em 2002, por meio da Lei 10.438/02, o Brasil dispôs sobre a ampliação do serviço público de energia elétrica, estipulou inicialmente que a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) teria, entre outras finalidades, promover a universalização dos serviços de fornecimento de energia no país (art. 13<sup>10</sup>), acrescentando na redação do *caput* deste artigo, alteração trazida pela Lei 10.762/03 também a finalidade de “*garantir recursos para atendimento à subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da Subclasse Residencial Baixa Renda*”, escopos que se mantêm no atual texto conferido pela Lei 12.783/12 (art. 13, I e II).

A redação original dos incisos I e II do art. 14 da Lei 10.438/02 também determinava a inclusão nas metas das Concessionárias o estabelecimento de áreas crescentes de cobertura e decrescentes de não atendimento, nas quais os pedidos de ligação à rede feitos pelos consumidores não teriam qualquer ônus<sup>11</sup>, texto posteriormente alterado pela Lei 10.762/03 para inclusão de parâmetros técnicos<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> A redação original do *caput* do artigo tinha o seguinte teor: “Art. 13. Fica criada a Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, visando o desenvolvimento energético dos Estados e a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional, nas áreas atendidas pelos sistemas interligados e promover a universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional, devendo seus recursos, observadas as vinculações e limites a seguir prescritos, se destinarem às seguintes utilizações:”

<sup>11</sup> Art. 14. No estabelecimento das metas de universalização do uso da energia elétrica, a Aneel fixará, para cada concessionária e permissionária de serviço público de distribuição de energia elétrica:

I - áreas, progressivamente crescentes, em torno das redes de distribuição, no interior das quais a ligação ou aumento de carga de consumidores deverá ser atendida sem ônus de qualquer espécie para o solicitante;

II - áreas, progressivamente decrescentes, no interior das quais a ligação de novos consumidores poderá ser diferida pela concessionária ou permissionária para horizontes temporais pré-estabelecidos pela Aneel, quando os solicitantes do serviço serão então atendidos sem ônus de qualquer espécie.

<sup>12</sup> Art. 14. [...]

I - áreas, progressivamente crescentes, em torno das redes de distribuição, no interior das quais o atendimento em tensão inferior a 2,3kV, ainda que necessária a extensão de rede primária de tensão inferior ou igual a 138kV, e carga instalada na unidade consumidora de até 50kW, será sem ônus de qualquer espécie para o solicitante que possuir característica de enquadramento no Grupo B, excetuado o subgrupo iluminação pública, e que ainda não for atendido com energia elétrica pela distribuidora local;

II - áreas, progressivamente decrescentes, no interior das quais o atendimento em tensão inferior a 2,3kV, ainda que necessária a extensão de rede primária de tensão inferior ou igual a 138kV, e carga instalada na unidade consumidora de até 50kW, poderá ser diferido pela concessionária ou permissionária para horizontes temporais preestabelecidos pela ANEEL, quando o solicitante do serviço, que possuir característica de enquadramento no Grupo B, excetuado o subgrupo iluminação pública, e que ainda não for atendido com energia elétrica pela distribuidora local, será atendido sem ônus de qualquer espécie.

Apesar da previsão legal, a diretriz sempre sofreu oposição e resistência das mais variadas ordens, muitas das quais fundadas em argumentos jurídicos, mesmo quando instrumento de debates políticos e econômicos.

O objetivo específico, dentre tantos que este tema permite, é analisar e superar os argumentos jurídicos contrários à política pública de inclusão energética implementada no Brasil, desenvolvidos a partir de restrições à atuação do Estado no domínio-econômico, à limitação do papel das agências reguladoras e aos questionamentos sobre o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão.

O debate, sempre atual enquanto a plena inclusão energética não for uma realidade no mundo, torna-se particularmente relevante pela proximidade do termo final da Agenda 2030 da ONU, com meta específica correlacionada ao tema, pelo agravamento das consequências do desequilíbrio climático causado pela ação humana, tendo como uma das causas mais relevantes a matriz energética e, em especial no Brasil, quando a privatização da Eletrobrás iniciada pelo Governo Federal na gestão anterior (2019/2022) tenta ser obstada pela nova gestão (2023/2026).

**5. PROGRAMA LUZ PARA TODOS.** O Programa Nacional Luz para Todos foi instituído em 2003, pelo Decreto nº 4.873/03. É um programa social criado e financiado pelo Governo Federal, assim como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida. O Programa Luz para Todos inaugurou uma política pública voltada para combater a exclusão elétrica, especialmente em domicílios rurais.

Com efeito, os números de pesquisas, relatórios e levantamentos mostram que não somente a desigualdade social e a pobreza no Brasil são muito acentuadas nas áreas rurais. Dados levantados em 2001 pelo Banco Mundial confirmam que a pobreza rural está essencialmente concentrada nos domicílios agrícolas em locais de pequena ou nenhuma infraestrutura, em localidades de baixa densidade populacional.

O relatório *“Universalização de acesso e uso da energia elétrica no meio rural brasileiro: lições do Programa Luz para Todos”*, do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), sistematizou alguns dados que ajudam a compreender os motivos pelos quais o Programa Luz Para Todos consiste numa política pública. De acordo com o IICA, no início de 2003 era estimado que 80% do total nacional de exclusão elétrica se localizava no meio rural. Cerca de 10 milhões de brasileiros viviam no meio rural sem acesso a esse serviço público, contabilizando cerca de 2 milhões de domicílios. Por volta de 90% dessas famílias possuíam renda inferior a 3 salários-mínimos e esse grupo corresponde ao que se tem denominado no país como agricultura familiar.

Associada a esses dados, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, feita em 2009 (PNAD/IBGE) indicou que para uma população rural total de 30,7 milhões de pessoas, 16,5 milhões eram classificadas como pobres. A classificação de pobreza é entendida como: renda familiar per capita mensal de até ½ salário-mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondia a R\$207,50. Assim, no Brasil, 54% da população rural é considerada pobre. Dessas 16,5 milhões de pessoas, 8,1 milhões foram classificadas como extremamente pobres – de novo, o entendimento dessa classificação é: renda familiar per capita mensal de até ¼ de salário-mínimo, que em valores de setembro de 2009 correspondia a R\$103,75.

Com efeito, as condições de vida nas áreas rurais brasileiras são extremamente críticas e que a falta de desenvolvimento humano e econômico dessas famílias em grande parte é atribuída à falta de acesso à energia elétrica. Assim, o objetivo do Programa Luz para Todos é levar energia elétrica às regiões rurais e/ou às casas que ainda não a tinham, promovendo a inclusão social das famílias rurais de baixa renda fornecendo serviços de distribuição de energia, com a finalidade da universalização da distribuição e do acesso à energia elétrica. A iniciativa é coordenada pelo Ministério de Minas e Energia, operacionalizada pela Eletrobrás e executada pelas concessionárias de energia elétrica em parceria com os governos estaduais.

A primeira regulamentação do programa social foi em 2003, quando o Luz para Todos surgiu. A meta era alcançar 2 milhões de famílias do meio rural sem energia elétrica, sendo 90% delas abaixo da linha de pobreza, segundo o Censo do IBGE de 2000, atingindo a universalização desse direito até 2011, o que não ocorreu<sup>13</sup>.

Como resultado tem-se que, de 2003 a 2022, o Programa atendeu mais de 4 milhões de residências, beneficiando mais de 16 milhões de pessoas. Apesar desses números, muitos lares brasileiros continuam na escuridão, especialmente no semiárido nordestino, como retratado em diversos estudos acadêmicos e reportagens<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Até 2023 ainda existem pessoas vivendo na zona rural sem acesso à energia elétrica.

<sup>14</sup> Recentemente, em 06/08/2023, foi exibido no Programa Globo Rural, reportagem com o seguinte título: “*Brasil na escuridão: as dificuldades de famílias do semiárido nordestino que ainda vivem sem energia elétrica*”. A reportagem retorna, após 7 anos, ao município de Paulistana, no Piauí, para mostrar o que mudou na vida dos moradores com a chegada do Programa Luz para Todos. Nos locais aonde a energia chegou, houve melhora da produção agrícola, do manejo animal e até gente que voltou a estudar. Mas nos locais em que as famílias ainda vivem na escuridão não dá para puxar água do poço, cuidar direito dos animais ou conservar alimentos em geladeira. Ter acesso à televisão, ventilador e água gelada também estão ainda fora do alcance de muitos moradores. Globo Rural de 06/08/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/globo-rural/noticia/2023/08/06/brasil-na-escuridao-as-dificuldades-de-familias-do-semiarido-nordestino-que-ainda-vivem-sem-energia-eletrica.ghtml>. Acesso em: 06/08/2023.

Afora garantir o acesso à energia, as famílias beneficiadas pelo Programa Luz para Todos inscritas em outros programas de distribuição de renda recebem uma geladeira e três lâmpadas econômicas, entregues pelas Concessionárias de energia elétrica, concretizando o abandono da situação enquadrada como miséria energética, mas como se trata de famílias de baixíssima renda, o conceito de pobreza energética se aplica, razão pela qual, o Programa prevê a tarifa social, que significa que as famílias economicamente vulneráveis, que forem contempladas com o acesso à energia elétrica, devem pagar uma tarifa diferenciada pelo uso da energia.

A tarifa social concede descontos nas faturas das famílias carentes, que estão inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais e possuem renda familiar per capita de até ½ salário-mínimo, atualmente R\$660,00. Os descontos podem variar entre 10% e 65% de acordo com o consumo da família e sua renda per capita. Há ainda a tarifa social para famílias inscritas no Cadastro Único e com renda mensal de até 3 salários-mínimos, que tenham um membro da família em tratamento médico, que necessite de uso de aparelhos contínuos; e famílias quilombolas e indígenas que tenham renda familiar per capita menor ou igual a 1/2 salário-mínimo que podem ter isenção de 100% do valor da conta de energia, desde que o consumo mensal não passe o limite de 50kWh/mês.

Em 2023 foi estimado pelo Governo que ainda existem cerca de 500 mil famílias não atendidas, razão pela qual vigência do Programa foi prorrogada até 2026, com previsão de investimentos de 10 bilhões.

Indubitavelmente, a chegada da energia elétrica muda a vida dos moradores. Como exemplos tem-se a melhora da produção agrícola e do manejo dos animais, possibilitando a implantação de sistemas de irrigação. Pesquisa realizada em 2013, 10 anos após a implantação do Programa Luz para Todos concluiu pela melhora em 61,8% na oferta de alimentos e higiene pessoal das famílias, 56,3% na segurança, 54,2% na participação de atividades sociais, 41,2% da renda familiar, 40,5% nas oportunidades de trabalho, e, com relação à educação pela melhora em 64,2% das atividades escolares durante o dia e 50,8% durante a noite<sup>15</sup>. Além disso, a pesquisa referida comprovou em relação aos aspectos migratórios, que após o Luz para Todos, 155.000 famílias voltaram a morar no meio rural e que, especialmente em relação aos benefícios

---

<sup>15</sup> Dados obtidos da pesquisa realizada em 2013, após 10 anos de implantação do Programa Luz para Todos. Disponível em: [https://www.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/pesquisa\\_de\\_satisfacao\\_2013.pdf](https://www.mme.gov.br/luzparatodos/downloads/pesquisa_de_satisfacao_2013.pdf) Acesso em 06/08/2023.

para mulheres, houve o início ou retorno aos estudos de 309.178 mulheres e a iniciação de atividade produtiva para 244.559 mulheres<sup>16</sup>.

Sobre o aspecto macroeconômico, ainda de acordo com a pesquisa, em 10 anos houve o investimento contratado pelo Governo Federal de 15,2 bilhões, foram gerados 462.000 empregos, e o valor injetado na economia pela aquisição de eletrodomésticos foi de R\$6.774.454.871,85.

Apesar da consistência do Programa Luz para Todos como política pública de inclusão social, este sofreu e ainda sofre questionamentos acerca da sua constitucionalidade e legalidade sob argumentos construídos em derredor dos limites da atuação do Estado no domínio econômico, à limitação do papel das agências reguladoras e aos questionamentos sobre o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão. Essas controvérsias jurídicas serão apresentadas e analisadas no tópico seguinte.

## **6. CONTROVÉRSIAS JURÍDICAS EM TORNO DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS.**

O Direito é um instrumento de estruturação da sociedade em toda sua complexidade (política, econômica, social etc.) com a finalidade de regular as interações intersubjetivas entre pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando instituir o ambiente de cooperação suficiente e necessário para viabilizar o emprego do extraordinário potencial humano de atuar coletivamente mediante uma combinação de regras aceitas pelo grupo ou comunidade.

Apesar de todos os seus desacertos e pontos críticos a demandar melhorias nos regramentos nacionais e internacionais, o uso do Direito tem se mostrado extremamente eficaz na construção das inigualáveis (na natureza) organizações sociais humanas, como denotam, por um lado, o ritmo exponencial do desenvolvimento humano em aspectos civilizatórios (ciências, artes, cultura, economia, tecnologia etc.) e, por outro lado, as consequências verificadas nas ocasiões nas quais ele é abandonado como mediador dos interesses e conflitos, como nas guerras externa e interna e nos crimes, internacionais e locais.

A solução jurídica, neste ponto de vista, notadamente quando amparada em valores socialmente aceitos e universalmente difundidos, como os princípios constitucionais, continua sendo uma excelente via para alcançar o progresso, em especial quando atrelado a uma visão

---

<sup>16</sup> O acesso à energia permite a conservação de alimentos em geladeiras, a utilização de eletrodomésticos como liquidificadores, ventiladores, televisões, máquinas de lavar roupa, o ingresso na *internet*, o que permite o acesso à informação (direito considerado fundamental possibilitando, inclusive, que moradores do semiárido façam cursos universitários à distância).

mais holística e orgânica de desenvolvimento, como aquela comprometida com a sustentabilidade ambiental e social.

Nesse contexto, não pode passar despercebida a evolução dos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração, voltados para a emancipação do homem da opressão política e econômica, e da humanidade de uma concepção de progresso dissociada da preservação da natureza.

Para o recorte do presente estudo, analisam-se as controvérsias jurídicas em torno da do acesso à energia elétrica em apenas em dois aspectos: pelo lado do usuário do serviço público e pela ótica do Estado ou das Organizações Públicas Internacionais.

**6.1. O acesso à energia elétrica como direito do cidadão.** Este é o aspecto que, isoladamente, menos enfrenta oposição direta no plano jurídico, pois não pode ser obnubilada a relação entre o acesso à energia elétrica a cidadania efetiva e a dignidade da pessoa.

O compromisso das cartas constitucionais nacionais e dos textos básicos que consubstanciam os processos de integração supranacional, como a União Europeia, com a dignidade humana e a cidadania substancial fornece o subsídio necessário à inclusão dos serviços públicos básicos, como a energia elétrica, no mínimo existencial ao qual todo e qualquer cidadão deve ser contemplado, até porque não é possível, sem confrontar tais pactos fundantes das sociedades contemporâneas, negar um direito de característica tão elementar, ainda mais quando condição para efetivação de outros direitos fundamentais, como educação, saúde, cultura etc.

As controvérsias efetivamente surgem quando do exercício deste direito com relação à obrigação do Estado, mesmo quando a prestação é direta, porém notadamente quando envolve a concessão da exploração do serviço à iniciativa privada, englobando, em ambos os casos, discussão sobre aspectos jurídicos do equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Antes, porém, de debruçar-se sobre os pontos focais das divergências, é preciso extrair consequências inafastáveis da inclusão do acesso ao serviço público de fornecimento de energia elétrica no rol de direitos integrantes do patrimônio jurídico do cidadão.

A relação jurídica assenta na correlação de três elementos, dois subjetivos e um objetivo, constituído este do conteúdo da prestação correspondente ao interesse tutelado pelo ordenamento. O sujeito ativo da relação detém o direito que lhe confere a prerrogativa de o exigir em face do sujeito passivo, obrigado a adimplir voluntariamente, ou, em caso de descumprimento, impositivamente. Não há, portanto, um direito a uma prestação sem sujeito obrigado a entregá-la, razão pela qual é forçoso concluir que ao admitir o direito à cidadania

energética torna-se uma consequência lógica entender a existência de um sujeito passivo obrigado.

O objetivo inicial, portanto, é deixar cristalino que a existência do direito ao serviço essencial vinculado à cidadania efetiva e à dignidade do indivíduo implica no reconhecimento de que há um dever objetivo e um destinatário desta obrigação, sendo relevante refletir quem figuraria no polo passivo desta relação.

Intuitivamente conclui-se que tais direitos seriam oponíveis ao Estado, representante da coletividade, titular dos interesses comunitários e prestador dos serviços públicos, o que não é uma visão dissociada da evolução histórico-jurídica das sociedades. Porém, se pretende, sem o espaço para aprofundar muito a reflexão, propor que o Estado, nesta e em outras circunstâncias, é intermediário, preposto, mandatário do sujeito passivo.

O conceito estruturante desta ideia é o da Sociedade Democrática de Direito (ou Comunidade Democrática de Direito) como uma estrutura adiante e além do Estado Democrático de Direito.

A ideia de constituição moderna emerge como um pacto entre o Estado e o Povo em torno de direitos e garantias, políticos e jurídicos, que delineiam a relação de um povo com seu governo erigindo sobre um território o pacto essencial da nação voltado para a construção de um Estado Democrático de Direito, exemplo de governo racional das leis em oposição ao governo dos homens. A lei limitaria o poder estatal e libertaria o homem. Esta concepção ideal, todavia, trabalhava com a premissa do Estado centro e motor da história, palco dos acontecimentos ou ator de um monólogo.

O caminho adotado pelas pessoas, naturais e jurídicas, pelos povos e países alterou este cenário, modificou a correlação de forças na sociedade e sua própria estrutura, tornando-a muito mais complexa, interconectada, interdependente, individualista e multilateral.

Circunstâncias das mais diversas, envolvendo desde a evolução dos transportes e da comunicação, encurtando distâncias entre pessoas, empresas e interesses, aos processos de integração supranacional, contribuíram para a diluição conjunta das fronteiras e do significado do Estado nas organizações comunitárias.

O Estado continua sendo um protagonista relevante nas interações sociais, mas compartilha o palco com outros atores que o ressignificam das mais variadas formas, ocupando seu espaço e pronunciando suas falas (como as Organizações Não Governamentais), dividindo, quando não superando, poderes outrora pertencentes à sua esfera de ação (grandes empresas multinacionais têm orçamentos, alcance e influência política e econômica maior do que a maioria dos Estados Nacionais).

Evidente que o Estado ainda exerce grande influência em seus próprios territórios (alguns poucos projetam seu raio de ação para o globo), assim como no cotidiano de seus cidadãos, mas não com determinismo do passado, quando o destino de um Estado quase sempre era o destino de seus cidadãos.

Esta rápida digressão atende à intenção de sustentar que na organização social e política contemporânea de grande parte dos povos notadamente ocidentais, almeja-se conceber pelo texto constitucional uma Sociedade Democrática de Direito<sup>17</sup>, algo mais abrangente, que inclui um Estado Democrático e um Estado de Direito, mas não se circunscreve apenas a ele. A racionalidade da lei deve submeter não apenas o poder político, mas o poder econômico e os interesses individuais à valores e bens coletivos, como ocorre nos Direitos Fundamentais de Terceira Geração que tutelam o meio ambiente.

Ao admitir que a Constituição visa constituir uma Sociedade Democrática de Direito é possível definir como sujeitos passivos dos direitos e garantias fundamentais toda a sociedade, o Estado inclusive, isto porque há muito este pacto essencial se dirige à proteção não apenas dos direitos políticos oponíveis contra o abuso do poder estatal (direitos fundamentais de primeira geração) ou o abuso do poder econômico (direitos fundamentais de segunda geração) e passaram a incluir a tutela de valores e interesses comunitários contra qualquer ameaça de interesses individuais ou sectários (direitos fundamentais de terceira geração). Assim, os direitos e garantias fundamentais evoluem para deixar de ser um salvo conduto contra violações de agentes específicos, para se estruturar no sistema de garantias de todos contra (a favor de) todos (qualquer violação deve ser contida e repelida, qualquer um, defendido por todos).

A dignidade da pessoa humana e a cidadania plena são oponíveis contra qualquer um e, portanto, dever de todos, o que inclui qualquer pessoa, física ou jurídica, privada ou pública, nacional ou internacional, como sujeito passivo da obrigação *erga omnes* de assegurar a qualquer indivíduo.

---

<sup>17</sup> O deslocamento da história para a Sociedade Civil relatado por Gramsci ocorreu exatamente porque a sociedade civil se tornou maior do que o Estado, e este, por sua vez, se tornou, dentro daquela, (mais) um elemento, comprimido por “enormes forças econômicas, tecnológicas e culturais [...] além do controle até dos Estados mais poderosos, e às quais os Estados só podem resistir, quando muito, à custa de ficarem para trás, enquanto a história vai em frente como um rolo compressor” (CREVELD, 2004, p. 598). O desgaste advém particularmente da dificuldade de o Estado entregar para a sociedade pós-moderna o que ela deseja, como afirma Creveld (2004, p. 598), “Não se trata de o Estado decidir integrar-se ou isolar-se, mas principalmente da lenta erosão da qualidade dos benefícios que pode oferecer e oferece.” O Estado continua sendo um importante ator em cena, mas deixou de ser todo o palco e intérprete do próprio monólogo do poder, que passou a ser dividido e ameaçado especialmente por pessoas jurídicas de direito externo e interno, que, como explica Martin van Creveld, solapam seus pilares de formas distintas, algumas vezes conjugadas: [...] Isso sem mencionar os casos nos quais “o recuo do Estado é voluntário”, como quando “decide fugir a suas responsabilidades, fazendo cortes na previdência, na seguridade social, na educação etc.” (CREVELD, 2004, p. 598) ou submete-se voluntariamente ou por falta de alternativa à regulação de instituições internacionais.

No contexto do tema, desta maneira, a cidadania energética, como parte do mínimo existencial necessário a dignidade da pessoa humana e a plenitude da vida cidadã, é, de acordo com seus respectivos textos constitucionais, um direito fundamental integrante do patrimônio jurídico de cada ser humano sobre no território brasileiro, português ou da União Europeia, traduzindo-se em uma obrigação de todos aqueles que aceitam viver sob a soberania e a jurisdição destes pactos existenciais. Isto coloca a cidadania energética sob tutela do Estado, não como sujeito passivo exclusivo da obrigação, mas como titular da defesa e efetivação dos direitos fundamentais, e de toda a sociedade, incluindo naturalmente as empresas privadas que exploram os serviços mediante contratação privada ou pública. Assim, em países como o Brasil, nos quais o fornecimento de energia elétrica é serviço público essencial, ou em países nos quais tal atividade está na esfera de atuação pela iniciativa privada, a dimensão substantiva do direito fundamental da dignidade da pessoa humana e a efetividade e da cidadania plena determinam a necessidade de respeitar o acesso à energia elétrica como parte integrante do mínimo existencial do qual nenhum cidadão pode ser alijado.

Significa dizer que a inclusão energética faz parte do pacto essencial criado pela Constituição de comunidades como a brasileira, portuguesa e europeia, o que significa que, quando serviço público, prestado diretamente pelo Poder Público ou mediante concessão contratada com a iniciativa privada, deve ser objeto de políticas pública permanentes de erradicação da exclusão parcial (ligações clandestinas) e total (ausência de ligação) de qualquer cidadão da rede, e quando produto comercializado sob o sistema de direito privado, deve contemplar a integração de todos os usuários à rede, eliminando a exclusão parcial ou total, compreendido como parte indissociável do objeto, devendo o Estado, neste caso, atuar como agente fiscalizado e regulador do setor uma vez que, mesmo explorado pela iniciativa privada, é dotado de conexão íntima com o pacto fundante da comunidade, razão da inafastável presença de interesse público<sup>18</sup> suficiente para determinar a atuação do Poder Público na defesa da comunidade.

**6.2 O acesso à energia elétrica como dever do Estado ou das Organizações Públicas Internacionais.** No Estado Democrático de Direito os poderes e prerrogativas do Estado não são um fim em si mesmos, nem servem, como no passado, ao próprio Estado como aglutinação, muitas vezes personificada, de força à vontade do governante, ao contrário, estão atrelados à

---

<sup>18</sup> O direito público circunscreve-se aos direitos cuja titularidade pertença à pessoas jurídicas de direito público interno, integrantes da administração direta ou indireta, passível até, atendidos os requisitos legais, de disposição, enquanto o interesse público, este indisponível, representa objetivamente a finalidade do Estado, equivalente jurídico no âmbito estatal da vontade no plano privado.

persecução e realização da motivação que inspira sua existência, como sintetizou Lincoln no consagrado discurso no Cemitério de Gettysburg, uma vez que o governo do povo, pelo povo e para o povo, não apenas se legitima no mandato popular, mas na substituição da vontade do homem pela vontade da lei e, acima de tudo, pelo compromisso inarredável com o bem comum talhado em pedra pela noção de finalidade.

A vontade do Estado nos atos de governo é a vontade pública, não apenas amplamente comunicada em atendimento ao princípio da publicidade, mas também aquela comprometida com a finalidade, como leciona José Cretella Jr. ao afirmar que qualquer: “*que seja a tendência pessoal do agente público, a vontade humana é abrangida e superada pela ideia de finalidade, motora única do interesse público.*” (1995, p.51)

Prossegue Cretella Jr esclarecendo: “*no direito privado, predomina a vontade; no direito administrativo, prevalece a ideia de finalidade. Mesmo a contratar com os particulares, a Administração tem de agir por interesse público, ficando a vontade do agente superada pelo fim, o qual vincula o administrador*” (1995, p. 51), vinculando diretamente o interesse público à finalidade “*Todo e qualquer sentimento, positivo ou negativo, deve estar ausente do ato ou do contrato administrativo, cuja força matriz é o interesse público. Do contrário, teremos o desvio de poder ou desvio de finalidade*” e diferenciando o direito civil do administrativo “*Diferença fundamental entre o direito civil, em que age o dominus, e o direito administrativo, em que age o administrador, reside na vontade que inspira os atos do primeiro, e a finalidade: que informa a conduta do segundo, editando atos ou celebrando contratos*”. A *finalidade* e o *interesse público* são princípios que atuam de forma complementar no Poder Público, pois sua finalidade é exatamente a realização do interesse público pela “*boa Administração*”. Considerando que a razão de existir da Administração Pública é organizar e estruturar o atendimento do interesse público primário e secundário (CARVALHO FILHO, 2013, p. 60), ao reunir finalidade e interesse públicos se estabelece a estrutura principiológica basilar da ação governamental, pois mesmo todos os outros princípios servem diretamente a estes dois.

As prerrogativas do Poder Públicos se justificam na relevância de seus fins e esta última na qualidade dos interesses que representa. A justificativa existencial do Estado e a relevância de sua missão decorrem da supremacia do interesse público sobre o privado, do coletivo sobre o individual, pilar de qualquer sociedade humana, essência da Sociedade Democrática de Direito na qual se insere o Estado Democrático de Direito.

Promover o desenvolvimento social e econômico ambientalmente sustentável e assegurar dignidade e qualidade de vida aos cidadãos poderia traduzir sinteticamente toda a razão de existir do Estado. São objetivos convergentes com o combate à exclusão energética.

**7. CONCLUSÃO.** O acesso à energia elétrica é um fator de desenvolvimento social e econômico que contribui para a redução da pobreza e da exclusão, razão da ONU inserir o ODS 7 na Agenda 2030, que deve ser alcançado com sustentabilidade ambiental, tornando-se um desafio complexo. A dignidade e o mínimo existencial dos cidadãos requerem o acesso à energia elétrica e o enfrentamento da pobreza e da miséria energéticas. O direito fundamental de cada cidadão de acessar a energia é dever de toda a sociedade democrática de direito a ser assegurado pelo Estado direta ou indiretamente, ainda que por meio da regulação de atividades privadas.

#### **REFERÊNCIAS.**

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Manual de operacionalização do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica** – “Luz para Todos”. Brasília: MMA, 2005.

CAMARGO, E.; RIBEIRO, F. S.; GUERRA, S. M. G. **O programa Luz para Todos: metas e resultados.** Espaço Energia, v. 9, p. 21-24, 2008.

CARVALHO FILHO. **Processo Administrativo Federal.** São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALCANTI, H. B. et al. O planejamento energético e a questão social: uma análise dos resultados do Programa Luz para Todos. In: **Simpósio brasileiro de sistemas elétricos**, 2010, Belém. Anais. Belém: SBSE, 2010.

CREVELD, Martin Van. **Ascensão e declínio do Estado.** Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2017.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf> Acesso em: 22/05/2022.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/7> Acesso em: 22/05/2022.

PAES, Paulo Roberto. **Eletrificação rural no Brasil “Luz para Todos”** – Monografia. 2014. (Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas), Disponível em: <http://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/478> Acesso em: 22/05/2022.

VIEIRA, D. M. **Obstáculos a universalização do acesso ao serviço público de distribuição de energia elétrica no meio rural brasileiro.** Monografia (Especialização em Controle da Regulação) – Tribunal de Contas da União, Brasília, 2011.

ROCHA, Fábio Amorim. **Direito da Energia Elétrica.** Tomos I, II e III, IV, V, VI, VII, Rio de Janeiro: Synergia, 2020.