

**LEANDRO AQUINO
FÁBIO TREVELIN BERRETTA**

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO "BAIXA
RENDA" NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO E SUA EFICÁCIA.**

Escola Politécnica da Universidade de São
Paulo – MBA em Energia.

Área: Energia

Orientador: Prof. Dr. Fernando A. de Almeida
Prado Jr.

São Paulo

2009

MBA/EN

2009

A59e

DEDALUS - Acervo - EPEL



31500018994

M2009k

1794144

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos e maiores tesouros da minha vida Gustavo e Gabriel, pela ausência durante este período.

Leandro Aquino

A minha esposa, pela compreensão e pelo apoio incondicional no decorrer dessa jornada.

Fábio Trevelin Berretta

AGRADECIMENTOS

À AES Eletropaulo, AES Sul , CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica e COOMEX Comercializadora, pela oportunidade de aperfeiçoamento profissional, destacando a grande visão empreendedora de seu corpo diretivo na valorização de seu patrimônio humano.

Ao professor Fernando A. de Almeida Prado Junior, pela orientação e apoio no desenvolvimento deste trabalho.

E a todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização deste trabalho.

Os autores

Agradeço especialmente ao Charles Capdeville, pela confiança e pelo apoio que me permitiu realizar o curso.

Aos meus pais, meus eternos mestres.

Leandro Aquino

Aos profissionais que me auxiliaram, tornando possível minha ausência para a realização desse curso.

Aos meus pais, que, com muito carinho e dedicação, ajudaram a me tornar quem hoje sou.

Fábio Trevelin Berretta

EPÍGRAFE

“O pior crime da história é a morte da linda teoria pela cruel quadrilha dos fatos”.

Autor anônimo

RESUMO

A concessão do benefício de subsídio na tarifa de energia elétrica para clientes considerados de baixa renda no Brasil sempre foi motivo de controvérsia entre o governo federal, os órgãos de defesa do consumidor, as distribuidoras de energia elétrica e a sociedade.

O Governo Federal, ao longo de várias décadas, nunca conseguiu, de forma eficaz, estipular uma regra para o cadastramento dos clientes de baixa renda e gerir, de forma eficiente, sua aplicabilidade. Isso ocorreu por causa das definições equivocadas dessas regras e/ou por delegações de responsabilidade pelo controle e cadastro a agentes que não dispunham de forma e interesse nesse rígido processo.

Com regras e mais regras sendo alteradas, e com vários estudos medindo sua eficácia a cada novo regulamento, os órgãos de defesa dos consumidores sempre foram severos críticos às políticas de concessão do benefício, sendo a população carente o termômetro dessas políticas equivocadas com exclusões ou inclusões indevidas.

Este trabalho objetiva uma análise profunda da aplicação desse benefício e a proposição de uma política clara e objetiva para o cadastramento dos clientes, visando a obtenção do sucesso da política pública.

ABSTRACT

The granting of electric power subsidy benefit to clients deemed to have low income in Brazil has always been a reason for controversy among the federal government, consumer advocate agencies, electric power distributors and society.

Over the decades the federal government never managed to effectively stipulate rules for the registration of low income clients and efficiently generate its application. The same has been due to the ill definition of those rules and/or to the delegation of responsibility for benefits control and registration to agents that did not have a format for, nor an interest in this rigid process.

As rule after rule was altered and several studies were used to measure their efficacy with each new regulation, consumer advocate agencies have always been harsh critics of the politics for benefit concession, while the population in need was used as the measuring stick for such policies with undue inclusions or exclusions.

The aim of this paper was to make a thorough analysis of the application of said benefit and to propose a clear and objective policy for the registration of clients with the success of this public policy in mind.

Lista de Ilustrações

Gráfico 1: Índice de perdas comerciais em 2006 das empresas distribuidoras de energia elétrica	14
--	----

Lista de Tabelas

Tabela 1: Número de domicílios com inclusão de energia elétrica.....	13
Tabela 2: Número de domicílios sem acesso à energia elétrica por região do Brasil.....	13
Tabela 3: Mecanismo de tarifação social no Reino Unido.....	26
Tabela 4: Divisão da faixa de renda do Canadá.....	32
Tabela 5: Crescimento do consumo da classe residencial comparado com o crescimento total do mercado de energia elétrica 1970 a 1980	48
Tabela 6: Crescimento da população brasileira de 1950 a 1980.....	48
Tabela 7: Tarifa média por classe de consumo de 1981 a 1992.....	54
Tabela 8: Percentual de reajuste tarifário ocorrido por classe de consumo - ano 1995.....	58
Tabela 9: Percentual de desconto na tarifa por faixa de consumo Residencial.....	59
Tabela 10: Aumento médio na conta dos clientes residenciais pela perda do benefício Baixa Renda.....	60
Tabela 11: Percentual de unidades consumidoras residenciais e residenciais baixa renda.....	64
Tabela 12: Repasse da CDE às distribuidoras.....	72
Tabela 13: Limite regional em kWh para classificação na subclasse baixa renda	75
Tabela 14: Repasse homologado a ser creditado às distribuidoras pelo subsídio aos clientes baixa renda.....	79
Tabela 15: Municípios e famílias atendidas no programa bolsa família.....	81
Tabela 16: Consumidores residenciais cadastrados como baixa renda.....	82
Tabela 17: Quantidade de benefícios do baixa renda por regiões do Brasil.....	83

Tabela 18: Percentual de domicílios pobres por estados x clientes cadastrados como baixa renda.....	87
--	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. VISÃO INTERNACIONAL – PROBLEMAS E SOLUÇÕES.....	16
2.1. O REINO UNIDO.....	16
2.1.1. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA...	25
2.1.1.1. FORNECEDORES DE ENERGIA.....	25
2.1.1.2. ORGANIZAÇÕES AMBIENTAIS NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs).....	28
2.2. CANADÁ.....	30
2.2.1. CRITÉRIOS PARA O PROGRAMA.....	32
2.2.2. APRENDIZADOS E OBSTÁCULOS.....	34
2.2.3. BENEFÍCIOS À POPULAÇÃO BAIXA RENDA.....	36
2.2.4. BENEFÍCIOS PARA A COMUNIDADE.....	38
2.2.5. BENEFÍCIOS AOS DISTRIBUIDORES DE ENERGIA E COMBUSTÍVEL.....	40
3. HISTÓRICO DA QUESTÃO BAIXA RENDA NO BRASIL.....	42
3.1. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS LEGISLAÇÕES.....	43
3.2. REPASSE ÀS DISTRIBUIDORAS DOS SUBSÍDIOS AFERIDOS AOS CLIENTES BAIXA RENDA.....	70
4. MODELO ATUAL DA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS.....	73
4.1. CUSTOS.....	74
4.2. BUROCRACIA.....	80
4.3. EFICÁCIA.....	84
5. AVALIAÇÃO DE ALTERNATIVAS.....	90
6. CONCLUSÃO.....	97

REFERÊNCIAS.....	100
------------------	-----

1- INTRODUÇÃO

No Brasil, as tarifas de energia elétrica são mais elevadas do que, por exemplo, as praticadas nos Estados Unidos e México (agência internacional de energia), apesar desses países possuírem uma matriz essencialmente termoeletrica e portanto, usualmente, mais cara que o parque gerador brasileiro, essencialmente hidroelétrico. Num ranking, realizado em 2005, pela Agencia Internacional de Energia (IEA), publicado no Jornal O tempo de Minas Gerais, o Brasil ocupa a 19ª posição em uma lista de 29 países para os quais se calculou o preço da energia elétrica em termos de tarifa média cobrada.

Existe, no Brasil, grande massa de excluídos no uso de eletricidade, quer pela ausência de investimentos mais consistentes na universalização¹, quer pela impossibilidade de se arcar com os custos das tarifas.

O mapa da inclusão à energia elétrica no Brasil, conforme tabela 1, revela que ainda existem mais de 5% dos domicílios no Brasil com déficit de acesso à energia elétrica. Cerca de 90% desses domicílios têm renda inferior a três salários mínimos e 80% está no meio rural (MME, 2006).

¹ Tem que registrar os avanços conseguidos no governo LULA com o "Programa Luz para todos".

Números de Domicílios com Inclusão de Energia Elétrica	
Domicílios no Brasil	44.720.854
Com energia elétrica	42.277.826
Índice Geral de Atendimento (IGA)	94,53%

Fonte: [HTTP://universalização.aneel.gov.br](http://universalização.aneel.gov.br), acessado em 12 de dezembro 2008

Tabela 1 – Número de domicílios com inclusão de energia elétrica

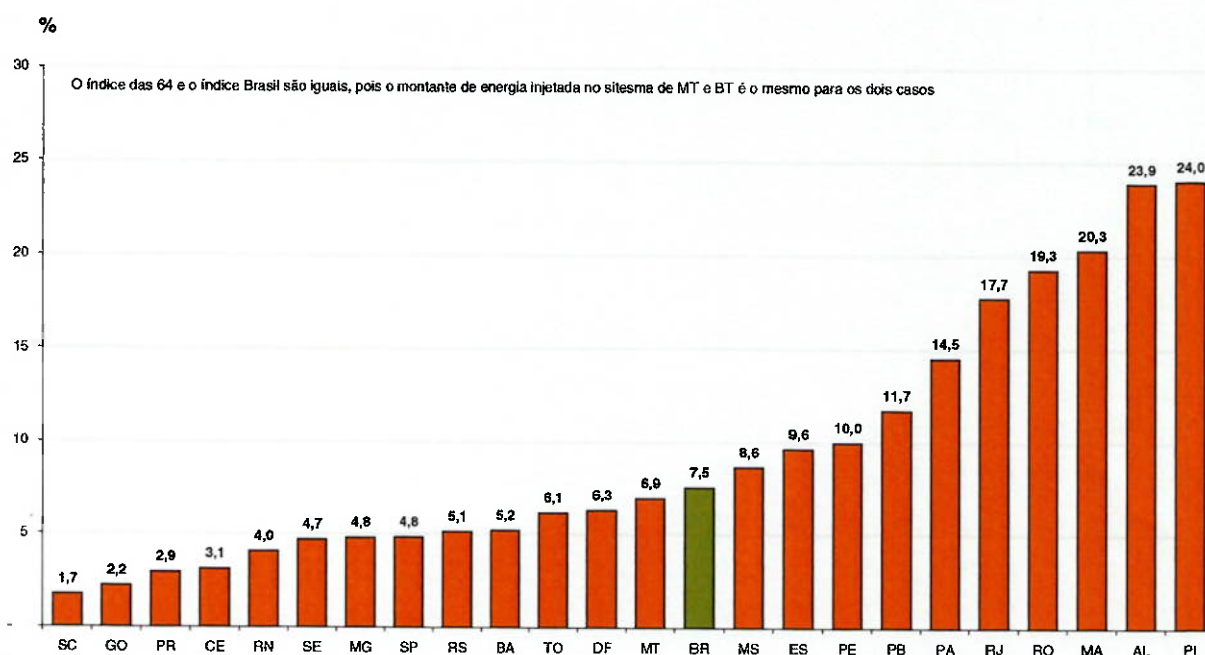
As regiões mais atingidas pela falta de acesso à energia elétrica estão nas áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Além dessas regiões, outras regiões, como Sudeste e Sul, sofrem com essa falta de forma mais branda, conforme ilustra a tabela 2.

	NORTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	NORDESTE
Domicílios	2.808.807	3.153.284	20.213.548	7.147.133	11.398.082
Domicílios com Iluminação	2.290.670	3.020.371	19.965.450	7.005.082	9.996.253
Índice geral de Atendimento	81,55%	95,78%	98,77%	98,01%	87,70%

Fonte: [HTTP:// universalização.aneel.gov.br](http://universalização.aneel.gov.br) acessado em 12 de dezembro 2008

Tabela 2 – Número de domicílios sem acesso à energia elétrica por região do Brasil

Não por acaso, as distribuidoras com maiores índices de perdas comerciais (ligações clandestinas, roubos, furto de energia elétrica e erros de faturamento) proporcionais ao seu mercado são as distribuidoras dessas regiões, conforme gráfico 1.



Fonte: Relatório ABRADEE do sistema de informação para gestão (SIG) de junho 2008.

Gráfico 1 – Índice de perdas comerciais em 2006 das empresas distribuidoras de energia elétrica

A política que o governo tem utilizado para promover a universalização de energia elétrica, objetiva assegurar a oferta de energia a toda população. Em segundo plano, objetiva assegurar que todos tenham condições de arcar com o pagamento para níveis mínimos de suprimento, coerentes com as necessidades básicas da população.

A Tarifa Social consiste em um programa implementado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), de barateamento da tarifa de energia elétrica para que a população de baixa renda se beneficie, pagando um valor menor que o praticado para os demais consumidores.

A implementação da Tarifa Social foi caracterizada, ao longo da linha do tempo, pela utilização dos mais diversos critérios para a concessão do benefício. Foi também influenciada por diferentes limites e condições regionais, sofreu alterações no montante do desconto concedido e na forma de cálculo.,De maneira geral, todos os critérios buscaram a interação com a renda familiar do consumidor.

As diversidades de características no desenvolvimento dessas políticas dificultaram a obtenção dos resultados pretendidos pelo governo com a sua implementação, bem como o processo de avaliação das iniciativas.

A eficiência da política da tarifa baixa renda é bastante relevante, pois pode implicar na inclusão ou exclusão de um número de famílias ao benefício., Essa eficiência é maior ou menor em função da assimetria nas informações que classificam as unidades consumidoras.

Agrega-se a este trabalho o estudo de experiências internacionais sobre o tema, visando identificar quais práticas poderiam ser utilizadas no Brasil.

Avaliam-se ainda com este trabalho, os reflexos causados às distribuidoras e ao governo pelo alcance ineficaz da política de concessão da tarifa baixa renda.

2 – VISÃO INTERNACIONAL – PROBLEMAS E SOLUÇÕES

Neste capítulo, apresentam-se os problemas decorrentes do fornecimento de energia para a classe social denominada Baixa Renda e soluções adotadas internacionalmente em duas regiões: Europa e América do Norte. Com isso, comparar-se-á diferentes visões dadas ao mesmo problema em países desenvolvidos. É necessário ressaltar que os termos Pobreza Energética e Exclusão Financeira são denominações utilizadas internacionalmente para caracterizar a situação de determinado grupo da população, que, no Brasil, habitua-se denominar População Baixa Renda.

2.1 – O REINO UNIDO

Na Europa, os termos "Fuel Poverty and Financial Exclusion" (Exclusão Financeira e Pobreza Energética) estão diretamente ligados ao que se diz respeito a quanto de recursos uma família consome para manter sua casa aquecida a um nível adequado - cerca de 21°C, de acordo com a Organização Mundial de Saúde²

² OMS (Organização Mundial de Saúde) Encontro técnico sobre indicadores da "Saúde – Residencial" – Roma, Itália, 15-16 de Janeiro 2004 - http://www.euro.who.int/Document/NOH/house_indic_rep.pdf - acesso em: 8 de março de 2009

Esse tema cada vez mais torna-se prioritário para as Políticas Europeias, quando diz respeito à Infra-Estrutura, Energias Alternativas, inclusões Sociais (aumento da renda populacional e redução de tarifas) e também à área da saúde, pois um número inaceitavelmente grande de pessoas ainda morrem de frio em suas próprias casas.

Inicialmente, serão analisadas: a situação vivida no Reino Unido nos últimos anos; os problemas enfrentados; as políticas implementadas; as estratégias para erradicação do problema em prazos estipulado; a influência direta da exclusão financeira de boa parte da população; e quais os resultados apresentados.

O problema da Pobreza Energética atinge não só o Reino Unido, mas também toda a Comunidade Europeia, acarretando sérios problemas para uma parcela da população, uma vez que os serviços energéticos são essenciais para uma vida decente e para o respeito dos direitos fundamentais. O aumento do custo da energia e de outros serviços básicos nos leva a uma situação inaceitável politicamente:

"escolher entre comida ou aquecimento³."

³ <http://www.scotland.gov.uk/News/Releases/2004/11/04100316> acesso em: 21 de março de 2009

No Reino Unido, tradicionalmente, mensura-se a pobreza energética com base no consumo energético mínimo necessário para manter o conforto energético do domicílio. Estudos recentes estimaram que a parcela máxima da renda familiar que pode ser destinada ao suprimento energético é de 5%. (DTI/UK, 2001).

Cerca de 12% das famílias do Reino Unido fazem parte da população Baixa Renda⁴ desse país, aproximadamente o mesmo número de famílias que são atingidas pela pobreza energética (Agência Nacional de Energia do Reino Unido – 07/2008)⁵

Durante grande parte das décadas de 80 e 90, houve um aumento significativo da pobreza energética no Reino Unido. Em 1996, cerca de 6 milhões de pessoas encontravam-se nessa situação. (Agência Nacional de Energia do Reino Unido – 07/2008)

Alguns estudos e evidências demonstram que essa tendência tem sido interrompida e até invertida em certos casos, uma vez que, nos dias de hoje, esse número caiu para a casa dos 2 milhões de pessoas. Segundo o governo, essa redução deve-se, dentre outras coisas, à grande melhoria da eficiência energética nas residências e a uma queda nos preços dos combustíveis e da

⁴ Site do Reino Unido para as estatísticas sobre a pobreza e a exclusão social - <http://www.poverty.org.uk> acesso em: 8 de março de 2009

⁵ Agência Nacional de Energia do Reino Unido - <http://www.nea.org.uk/fuel-poverty-and-energy-efficiency/> acesso em: 4 de abril de 2009

energia, o que resultou em contas mais baratas para o consumidor. (Agência Nacional de Energia do Reino Unido – 07/2008)

Em 1997, o Governo Inglês identificou a Pobreza Energética como um problema sério e assumiu o compromisso de acordo com o plano de estratégia adotado pelo Reino Unido em 2001. Esse plano tem como propósito erradicar a pobreza energética entre os clientes suscetíveis a ela até 2010 e de todo o país até 2016. Até o momento, o governo, com a ajuda dos distribuidores de energia, que no período 2002 – 2005 gastaram mais de 2 milhões de Euros combatendo a pobreza energética, conseguiram retirar desse grupo aproximadamente 4 milhões de pessoas.

Apesar desses resultados, o Departamento de Negócios, Empresas e Reforma Regulamentar⁶ estima que cerca de 1,2 milhões de pessoas permanecerão no estado de pobreza energética e exclusão financeira até 2010.

Não existem respostas imediatas, nem regras matemáticas que garantam a erradicação da pobreza energética no Reino Unido, por isso alguns direitos e políticas são considerados obrigatórios em qualquer programa de combate a esse problema social. –Dentre esses direitos e políticas destaca-se que:

⁶ BERR - Departamento para Empresas Comerciais e Reformas Regulatórias

- O acesso à energia e a outros serviços básicos deve ser garantido como um direito fundamental.

- O Reino Unido deveria garantir o acesso a todos os serviços essenciais através de medidas de regulação dos preços, o acesso a um pacote mínimo de serviços e proibir os cortes de energia.

- A pobreza energética deve ser reconhecida e tratada como um problema grave e devem - se adotar medidas fortes e urgentes, especialmente no âmbito do aumento do preço da energia. Isso deve incluir uma ação sobre preços justos e eficiência energética.

- Deve ser distribuída informação acessível e compreensível nos serviços de atendimento, em vez de se confiar nos meios eletrônicos que são discriminatórios em relação às pessoas de baixos rendimentos. É igualmente importante disponibilizar um serviço de aconselhamento independente, como procedimento de administração de reclamações de maneira eficaz .

- As pessoas que vivem em situação de pobreza devem ser envolvidas na criação, implementação e avaliação das políticas relacionadas com os serviços de interesse geral, com intuito de obter-se uma verdadeira e eficaz inclusão social.

- O governo deve facilitar o acesso às informações para que a identificação dos clientes em condições de pobreza energética seja facilitada, sendo essa uma das grandes dificuldades das empresas distribuidoras de energia.

- Alguns dos benefícios oferecidos pelo governo, como, por exemplo, os pagamentos da energia consumida no inverno, devem ser revistos para que possam atingir realmente todos os necessitados, e principalmente que essas faturas coincidam com o período do inverno.

- Os problemas enfrentados exigem uma abordagem flexível, com uma série de intervenções e não apenas com a implantação de uma Tarifa Social, que pode redirecionar verbas que seriam aplicadas em soluções mais eficazes.

Há uma grande sobreposição entre os clientes classificados no grupo de pobreza energética e aqueles que estão vulneráveis a ela.

Os termos, embora muito próximos, não são intercambiáveis. A pobreza energética é causada por diversos fatores, entre eles a baixa eficiência energética da residência, os custos da energia, a renda familiar, benefícios adquiridos. Os clientes podem ser definidos como vulneráveis se, devido à sua

idade, saúde ou situação financeira, forem incapazes de garantir seu próprio bem estar ou o de sua família, estando sujeitos à pobreza energética

Outro ponto delicado no que se refere à diferenciação entre os Clientes de Pobreza Energética e os Clientes Vulneráveis é a implantação de uma Tarifa Social.

A tarifa social, poderia criar situações de injustiças e que não resolveriam os problemas, como por exemplo, no caso de uma família que receba o benefício da tarifa social, mas que possui uma baixa eficiência energética na residência continuaria, não só pagando mais do que necessitaria, mas principalmente consumindo uma energia desnecessária.

Pelas regras do mercado europeu o consumidor, independentemente de classe social tem o direito a escolher a empresa que lhe ofereça melhores preços e benefícios no fornecimento de energia. Com a implementação de uma tarifa social única, essa opção ficaria restrita à tarifa imposta pelo governo, o que poderia enfraquecer o mercado competitivo e conseqüentemente reduzir investimentos.

Outro efeito seria que, para implementação de uma Tarifa Social, os distribuidores terminariam por excluir outros benefícios voluntários oferecidos

aos consumidores, o que afetaria não só os enquadrados no grupo de Pobreza Energética, mas todos os demais consumidores.

Além disso, poderia haver possíveis cortes de verbas por parte do Governo Inglês em estudos que proporcionariam talvez, novas soluções para a pobreza energética.

Algumas questões foram analisadas pelo governo Inglês, com o intuito de se avaliar a introdução de uma nova Tarifa Social:

- Como os beneficiários seriam identificados?

O Governo precisaria compartilhar, com os distribuidores, dados sobre a renda de seus consumidores que estariam na faixa de pobreza ou vulneráveis a ela. Os consumidores aceitariam tal exposição?

- Qual seria o custo para a identificação, contato e futuro cadastro desses consumidores?

- Qual a porcentagem da Tarifa Social que seria destinada a esse fim?

- Esses custos seriam partilhados pelos demais consumidores, através de um acréscimo de um encargo em suas faturas?

- Como um cliente seria excluído ou adicionado no benefício?

- Seria factível a utilização de um autocadastramento?

- Seriam averiguados seus rendimentos e circunstâncias de maneira constante?

- Como definir o que seria uma Tarifa Social?

Adotar uma linha imaginária de pobreza e aplicar a ela um valor específico à Tarifa Social? E como avaliar os benefícios que alguns fornecedores já dão aos seus consumidores e que não são classificados como Tarifa Social?

- Será que uma Tarifa Social pode impossibilitar os consumidores de mudarem de fornecedor?

Tal situação poderia levar à exclusão financeira, uma vez que os consumidores teriam reduzido seu acesso à gama de tarifas existentes.

Além dos múltiplos desafios de identificar os destinatários de uma Tarifa Social de uma maneira eficiente e rentável, existe o perigo de que essa Tarifa distorceria o mercado competitivo: a indústria teme que uma exigência universal para uma Tarifa Social poderia contradizer os princípios de um mercado

livre, introduzindo subsídios cruzados - Madeleine Hallward, Gerente de Relações Públicas no Varejo da Energy Association.⁷

2.1.1 – O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO COMBATE À POBREZA ENERGÉTICA⁸

2.1.1.1 – FORNECEDORES DE ENERGIA

Tarifas Sociais:

Esse conceito parte do princípio de um desconto ou bonificação para um determinado grupo de consumidores residenciais considerados como vulneráveis à Pobreza Energética.

A tabela 3 seguinte ilustra os mecanismos de Tarifação Social desenvolvidos pelas diversas Distribuidoras de combustível e energia elétrica. Os valores citados na tabela correspondem aos custos trimestrais⁹

⁷ E-mail: madeleine.hallward@energy-retail.org.uk – <http://energy-retail.org.uk/documents/FuelpovertyvulnerablecustomersandsocialtariffsJan2008.doc> - acesso em: 20 de fevereiro de 2009

⁸ EPEE – Departamento Europeu para Pobreza e Eficiência Energética – Relatório sobre os diferentes fatores envolvidos nas questões sobre Pobreza Energética - http://www.fuel-overty.com/files/WP3_D9_final.pdf - acesso em: 9 de março de 2009

⁹ Energy Choices: site de consulta as tarifas praticadas pelas distribuidoras - <http://www.energychoices.co.uk/social-tariffs.html>

Mecanismos de tarifação social no Reino Unido	
Tarifa Social	Critério de Escolha
£ 30 por combustível (Eletricidade e gás)	Todos os consumidores identificados como moradores de áreas desfavorecidas.
Congelamento de preços: em média, de £ 40 para dupla de combustível	Todas as pessoas que vivem em áreas pobres em combustível, identificadas através de modelos de pobreza
£ 25 para a eletricidade e £ 10 de crédito para o gás, pago a título de crédito nas contas	Todas as pessoas registradas em serviços prioritários (necessidades especiais)
Transferência para a tarifa mais barata desde que haja quitação do débito	Pessoas em atraso e/ou dívidas com as distribuidoras
Congelamento de preços: vale, em média, £ 40, mais tarifa de inverno, no valor de £ 20	Pessoas que adquiriram o Pacote para Idosos
Preço fixo da fatura com base no tamanho da propriedade e número de moradores.	Pessoas idosas que tenham consumo dentro de um patamar determinado
£ 30 de crédito pago sobre faturas	Todos aqueles que utilizem o sistema pré-pago de energia
Até 20% de desconto	Pessoas que não tem condições financeiras de manter os padrões mínimos de conforto térmico

Fonte: EPEE – European Fuel Poverty and Energy Efficiency – <http://www.fuel-poverty.com>
 acesso em 9 de março de 2009

Tabela 3 – Mecanismo de tarifação social no Reino Unido – Valores Trimestrais

ENERGY TRUSTS

Algumas empresas distribuidoras de energia operam fundos de auxílio a clientes com necessidades financeiras, essas empresas são chamadas *Energy Trusts*.

As *Trusts* aceitam pedidos de ajuda de indivíduos e famílias para pagar dívidas de energia elétrica, gás e também, em determinadas circunstâncias, outras faturas domésticas.

Esses pedidos são analisados por uma equipe de assessores capazes de avaliar toda a situação e destinar os fundos àqueles que estão em maior necessidade.

Essas empresas colocam também à disposição de seus clientes orientações, sugestões e auxílio técnico para a redução do consumo de energia elétrica e gás, aumento da eficientização das residências, a fim de diminuir a inadimplência contra as próprias distribuidoras.

ENERGY RETAIL ASSOCIATION (ERA)

A *Energy Retail Association* (ERA) é um consórcio que inclui os seis principais fornecedores de energia residencial no Reino Unido. À sombra da ERA,

os fornecedores criaram um serviço de aconselhamento, o *Home Heat Helpline*, que pode oferecer ajuda e orientação sobre uma série de questões relacionadas à dificuldade de pagamento das contas de combustível/energia e que inclui também assistência financeira para ajudar a reduzir o consumo de energia.

O *Home Heat Helpline* procura criar parcerias externas com agências de caridade e outras organizações voluntárias, a fim de promover a disponibilidade e os benefícios do serviço.

2.1.1.2 - ORGANIZAÇÕES AMBIENTAIS NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)

Historicamente, muitos conflitos existiram entre os grupos que defendiam a redução do consumo de energia por razões ambientais e as agências que não concordavam com impostos e taxas em combustível doméstico. Esses conflitos foram encerrados com a abordagem em que o benefício seria mútuo e promoveria uma melhora na eficiência energética abordando questões sócio-ambientais.

AMIGOS DA TERRA (FoE)

A Associação Amigos da Terra é uma organização que reconhece as implicações sociais de se alterar as políticas de mitigação climática, além de

reconhecer o papel das melhorias da eficiência energética nacional na prestação de um desenvolvimento sustentável, dando suporte às estratégias adotadas para a erradicação da pobreza energética.

CENTRO DE SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA

Apesar do nome da agência, a CSE é efetivamente uma organização que tem foco na energia sustentável e na pobreza energética através do desenvolvimento de projetos concretos. A CSE demonstra a integração necessária entre as preocupações ambientais e sociais.

VOLUNTÁRIOS E ÓRGÃOS NÃO ESTATAIS

Para essas organizações em geral a melhor solução proposta tem sido a de melhorar a eficiência energética. No entanto existem registros de organizações que concentram seus esforços em subsídios para o aquecimento, enquanto outras viam a necessidade de impedir o corte de fornecimento . Ao longo das últimas três décadas, o setor do voluntariado vem atuando como um forte defensor da necessidade de desenvolver programas para reduzir a pobreza energética.

O Reino Unido, assim como a Comunidade Européia, apresenta problemas e soluções semelhantes quando se trata de Pobreza Energética, o que

mostra que o fato de ser um país desenvolvido não faz do Reino Unido um país livre do abismo social.

Nota-se que o foco dessas organizações não é apenas baratear o custo da energia a uma determinada parcela da população, e sim determinar quais as causas que fazem com que essa parcela populacional arque com os valores dos serviços básicos, representados, neste trabalho, pela Energia Elétrica. Além disso, se preocupam com todas as conseqüências agregadas à Pobreza Energética nas demais áreas de Infra-estrutura, que causam outros problemas, conflitos e cria novos grupos de pobreza.

Há uma preocupação também para que o restante da população não seja onerado, de alguma maneira, pela criação de Tarifas Sociais, seguindo o princípio de igualdade.

Percebe-se um grande envolvimento da população em busca de soluções para esses problemas e o apoio, muitas vezes financeiro, das distribuidoras de energia.

2.2 – CANADÁ

Estima-se que 2,3 milhões de famílias canadenses estão em situação de "pobreza energética", ou seja, têm de gastar 10% ou mais da renda familiar

com energia elétrica e combustível para fins residenciais, Bruce Pearce - Vice-chair, Green Communities Canada – Peterborough

Pobreza Energética é uma preocupação relativamente nova no Canadá, mas com crescente importância devido aos aumentos nos preços da energia. À medida que o preço da energia sobe, aumenta também o percentual familiar gasto em energia, forçando as famílias de baixa renda a escolher entre alimentação, aquecimento e outros gastos essenciais.

Os custos de utilização de energéticos no Canadá são considerados elevados para a população baixa renda. Em média, dividindo-se a população do país em 5 partes (determinadas por faixa de renda) os encargos para a parte com a menor renda representam 13,7% dessa renda, o que determina que essa parte da população vive em total pobreza energética. Na parte com a segunda menor renda, os encargos chegam a 6,9%, provavelmente com algumas famílias vivendo em estado de pobreza energética. Na outra ponta, a parte com a maior renda no país, há o comprometimento de apenas 1% da renda com energia, como mostra a tabela 4.

Média de gastos em percentual, distribuídos em diversas faixas de renda no Canadá					
	Divisão de renda no Canadá – 5 Partes				
	(1ª parte) Pior Renda	(2ª parte)	(3ª parte)	(4ª parte)	(5ª parte) Melhor Renda
Renda	\$ 16.320	\$ 35.946	\$ 56.512	\$ 84.116	\$ 154.957
Combustível e Eletricidade	13,7%	6,9%	4,7%	3,2%	2,1%
Combustível	7,6%	3,5%	2,6%	1,7%	1,0%
Eletricidade	6,1%	3,3%	2,2%	1,6%	1,0%

Fonte: Statistics Canada custom tabulation for Green Communities Canada

Tabela 4 – Faixas de renda do Canadá e utilização de energia

2.2.1 - CRITÉRIOS PARA O PROGRAMA

O cálculo dos encargos domésticos de energia seria algo complexo de ser executado, por isso adotou-se o critério baseado na renda familiar, pois quanto menor sua renda, maior o seu gasto percentual com energia como mostra a tabela 4. Famílias que já faziam parte de outros planos de benefícios sociais, considerados até mais rigorosos do que esse de auxílio energético, tais como programas de habitação, complemento de renda aos idosos e o apoio nacional à criança, deveriam ser inscritas no programa de forma obrigatória.

A pré-aprovação de famílias qualificadas na questão do limite de renda é relativamente fácil, mas não suficiente, pois não consegue incluir famílias sem filhos, pessoas solteiras, trabalhadores extremamente pobres que não declaram rendas nos impostos dos quais são isentos e acabam ficando excluídos do programa mesmo tendo o direito e atendendo os requisitos para serem incluídos. Por isso, são necessários outros mecanismos para que o programa chegue a todas as famílias necessitadas de auxílio.

É necessária a criação de parcerias com bancos alimentares, fundos de assistência, agências de financiamento de crédito, serviço social, organizações comunitárias para que haja um mapeamento real das famílias e pessoas que têm direito ao programa.

Outra questão levantada e que foi adotada para a inclusão de famílias no programa é o fato de que os estados têm diferenças quanto ao índice médio de pobreza do país, então adotando o modelo utilizado nos Estados Unidos, a verificação da renda da população segue os seguintes critérios:

- igual ou inferior a 125% da linha de pobreza federal,
- igual ou inferior a 150% da linha de pobreza do estado,

Seguindo sempre a pior situação. Alguns estados utilizam uma margem igual ou inferior a 200% do nível de pobreza do estado.

Outro critério utilizado é a questão do consumo médio que deve ficar entre 800 e 1300kWh/ano, para que a família seja incluída no programa.

Quaisquer que sejam os critérios, sempre haverá a necessidade de investir significativamente na sensibilização e recrutamento para que as metas do programa sejam atingidas. Tal como referido anteriormente, o programa deverá desenvolver parcerias com as organizações procuradas por membros da comunidade de baixa renda, para que o mapeamento da população necessitada de auxílio seja o mais próximo possível da realidade dos indivíduos.

Estes tipos de parcerias foram identificados como uma das chaves do sucesso em programas de outros países. Assim como a necessidade de que alguma agência reguladora assuma a liderança desse programa , a fim de concentrar as informações e regularizações e resultados para análise e correção de possíveis imperfeições.

2.2.2 - APRENDIZADOS E OBSTÁCULOS¹⁰

- A maioria das Famílias de Baixa Renda vive em casas de aluguel, o que dificulta a substituição de equipamentos de aquecimento e outros que não são eficientes, pois, na maioria das vezes, os proprietários se recusam a investir na melhoria dessas residências;

¹⁰ Edward Degale - Programa Brantford para Conservação Residencial de Energia – maio 2006

- A locação dificulta também a identificação de famílias de baixa renda, uma vez que informações sobre essas famílias depende do proprietário , que normalmente possui as contas em seu nome;

- Dificuldade em convencer algumas famílias a participarem do programa, pois elas não acreditam que possam ser impactadas significativamente por um programa que tenta inibir o aumento das contas de energia e simultaneamente estimular o aumento do bem estar da família, ao invés de reduzir os valores das contas;

- Algumas famílias, não permitem a entrada de estranhos em suas casas e, portanto, não se inscrevem em programas que requerem visita domiciliar;

- Com os imigrantes, as barreiras lingüísticas e culturais criam uma desinformação sobre a existência do programa e até a confusão de que o programa beneficie apenas o proprietário da residência;

- A maioria das residências não possui termostatos instalados, e as famílias não têm dinheiro ou autorização (em caso de aluguel) para instalar o equipamento;

- Clientes de baixa renda, geralmente, vivem em residências mais velhas, mal isoladas, com um sistema deficiente de aquecimento e aparelhos em péssimo estado, com altíssimo consumo;

O aprendizado com os programas sociais faz com que seja possível analisar quais os benefícios, não só os diretamente ligados à população baixa renda, mas também aqueles que afetam a sociedade de uma maneira geral, podem ser alcançados com o sucesso de determinado programa.

2.2.3 – BENEFÍCIOS À POPULAÇÃO BAIXA RENDA

- *Redução no número de habitações populares:*

A incapacidade de pagar as contas de energia é considerada a segunda principal causa do aumento no número de habitações populares (o desemprego é a principal causa). Para famílias baixa renda, é muito difícil encontrar uma moradia que tenha seus custos abaixo dos 30% da renda total da família, mantendo estáveis os custos com energia. Através de efficientização ou algum outro benefício, o acesso à habitação seria facilitado;

- Maior conforto:

O alto custo da energia muitas vezes força as famílias a cortarem a climatização em suas casas, gerando um grande desconforto. A Comissão de Ajuda de Toronto relatou que 120 pessoas morreram prematuramente de calor e outras 105 de frio em 2005.¹¹

- Redução do risco de acidentes por aquecimento inadequado:

As autoridades canadenses divulgam poucos estudos, mas vários riscos são conhecidos quando uma família tem sua energia ou aquecimento cortado por falta de pagamento, como, por exemplo, o uso de aquecedores elétricos portáteis (em caso de falta de combustível para o aquecimento), velas e até fornos são utilizados para gerar luz e calor em casas onde o gás ou a eletricidade tenha sido cortados. Tais atitudes podem gerar incêndios e colocar a vida de muitas pessoas em risco.

- Redução do risco de acidentes por aquecimento inadequado:

Conservação e aumento da eficiência são as maneiras mais limpas para atender às nossas necessidades energéticas. Redução na dependência do

¹¹ Michael Shapcott, Killer Heat, Killer Smog: Toronto Board of Health must commit to action to protect lives and health of tenants during extreme heat and smog. Toronto Disaster Relief Committee, National Housing and Homelessness Network (2006).

carvão, gás, energia nuclear e outras energias não renováveis significam menos poluição do ar e da água e menos resíduos radioativos.

Os impactos ambientais e de saúde associados à produção e desperdício energético são bem conhecidos. Por exemplo, a Associação Médica Ontário estima que a poluição do ar é responsável por 5.800 mortes prematuras por ano e os custos com internações hospitalares e visitas emergenciais aos cidadãos em Ontário é superior a US \$ 1 bilhão por ano¹².

2.2.4 – BENEFÍCIOS PARA A COMUNIDADE

- Possibilidade de manutenção da independência para os idosos

Os idosos geralmente sofrem mais com as variações na temperatura, necessitando que suas casas tenham uma temperatura adequada tanto no inverno, quanto no verão. Com o aumento dos custos da energia e do combustível, é cada vez menor o número de idosos que podem manter sua capacidade de viver com independência em sua própria casa, sendo muitas vezes obrigados a procurar por entidades especializadas.

¹² Associação Médica de Ontário, *Illness Cost of Air Pollution 2005*.

- Re-investimento na sociedade local

Reduzindo-se os gastos sociais e domésticos que foram incorporados para subsidiar energia à população baixa renda, o dinheiro pode ser investido em outras prioridades locais.

- Criação de empregos

Com um programa de Eficiência Energética ativo, muitos postos de trabalho podem ser criados, pois há a necessidade de uma avaliação constante de programa e de construção de novas residências e de reforma de residências comprometidas.

- Valorização comercial

Os investimentos realizados na melhoria da eficiência energética das residências irão aumentar o seu valor global.

- Redução de volume de negócios de inquilinos

Locadores são mais suscetíveis a permanecerem em unidades onde as despesas com energia são menores.

- Melhor relacionamento com os inquilinos e menos queixas

Locatários sentem-se mais respeitados pelos inquilinos e passam a ter confiança que sua propriedade está sendo bem mantida.

- Redução do risco de acidentes à comunidade através de aquecimento inadequado e congelamento de tubos

Com a redução dos custos da energia e dos combustíveis, a população pode abrir mão de utilizar aquecedores adaptados e manter o aquecimento da água, evitando acidentes e custos elevados com manutenção.

2.2.5 – BENEFÍCIOS AOS DISTRIBUIDORES DE ENERGIA E COMBUSTÍVEL

- Diminuição no número de pagamentos atrasados, dívidas e desligamentos

As reduções nas tarifas de energia e aumento dos benefícios oferecidos fazem com que a população tenha maior controle dos gastos com aquecimento e consumo de energia, evitando assim inadimplência e consequentes desligamentos.

- Menor número de chamadas de emergência devido a problemas em equipamentos ultrapassados

O investimento na modernização dos equipamentos traz mais segurança e confiabilidade.

- Diminuição nas reclamações por causa de contas de energia elevadas

Ajudar os clientes a reduzirem suas contas é um eficiente meio para a redução das reclamações e solicitações de revisão.

Visto tudo isso, percebe-se que o Canadá exemplifica toda a complexidade de um programa social, pois não ataca somente o problema, e sim todas as conseqüências que os problemas trazem e principalmente os efeitos que as soluções podem causar sobre a sociedade. Percebe-se que o Brasil está traçando caminhos parecidos aos dos países mais evoluídos, e talvez os detalhes que faltam para uma solução adequada seja, exatamente, enxergar todo o conjunto e não apenas focar o problema.

3 - HISTÓRICO DA QUESTÃO BAIXA RENDA NO BRASIL

Foram criados, no Brasil, durante o período em que o fornecimento de serviços públicos era predominantemente prestado por empresas estatais, vários programas de atendimento a parcelas da população com menor nível de renda. Enquanto coube ao Estado financiar os investimentos em setores de infraestrutura, como o de energia elétrica, foi possível a implantação de vários programas sociais, como o que consiste em atribuição de tarifas com descontos a determinadas classes de consumidores através de critérios nem sempre objetivos.

Essas práticas não eram restritas às concessionárias de distribuição de energia elétrica, mas também a outras concessionárias estatais (água, telefonia, etc.), sendo que tais políticas eram freqüentemente utilizadas como ferramentas de redistribuição de renda no atendimento à população mais carente.

Esses programas não consistiam apenas em programas de descontos, mas também de universalização do acesso a esses produtos, cabendo às empresas estatais estenderem suas redes de distribuição, de forma a permitir o acesso físico da maior parcela da população.

A exclusão elétrica, em seu aspecto social, não pode ser diminuída apenas com a criação de programas de extensão física das redes, devendo ser

complementada com uma política tarifária adequada que permita que esses consumidores, em sua maioria de baixa renda familiar, possam pagar pela energia que é ofertada no seu local de residência.

3.1 – ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS LEGISLAÇÕES

A Lei número 5.899, de 5 de julho de 1973, atribuiu a Eletrobrás a competência para promover, através de suas empresas de âmbito regional, a construção e a operação de sistemas de transmissão em alta e extra-alta tensão, visando a integração, a operação de sistemas e o transporte de energia elétrica de Itaipu.

Em dezembro de 1973, instituiu-se a política de “equalização tarifária”, que impunha tarifas idênticas a todas as regiões do País, considerando a classificação do consumidor em umas das subclasses tarifárias, o preço de cada unidade de energia seria igual, independente da distribuidora monopolista local, ao de sua estrutura de custos ou das características do seu mercado.

A definição da tarifa única para cada classe de consumo fez com que empresas distribuidoras fossem divididas em dois grupos – deficitárias e superavitárias – em função de sua estrutura de custos, amplamente diferenciada geograficamente e o nível tarifário médio definido para todo o País.

Com a quadruplicação do preço do petróleo em 1973, a economia se ressentia de uma forte pressão sobre os níveis de preços e a despeito das divergências entre diferentes indicadores, a inflação medida pelo Defletor Implícito do PIB (por se tratar de média, subestima a variação dezembro/dezembro quando a inflação é crescente, como então se presenciava) superou 20%, ultrapassando o IGP-DI, que teria sido influenciado por tabelamentos apenas nominais (Sauer 2002).

Em seguida, ao encerrar a década, a inflação chegaria até os níveis de 45/50% ao ano, para situar-se próxima de 80%, evidenciando a consolidação de um novo patamar. As esperanças alimentadas no início do decênio, quanto à manutenção do dinamismo econômico com relativa estabilidade dos preços, foram, portanto, rapidamente desfeitas.

As tarifas de energia elétrica foram reajustadas em níveis inferiores ao da inflação o que levou a uma diminuição da receita, como forma de obterem-se resultados macroeconômicos de controle da inflação.

Com a edição do Decreto 79.706/77, a competência para definição das tarifas de energia elétrica deixou de pertencer aos agentes do setor elétrico (Ministério de Minas e Energia, Departamento Nacional de Água e Energia elétrica, empresas estatais) passando ao Ministério da Fazenda, reforçando a

tendência de gestão do setor elétrico como instrumento de política macroeconômica.

Essa política tarifária de reajuste em níveis inferiores à inflação fez com que a tarifa média em 1979 correspondesse a apenas 76% do valor da tarifa média de 1975 (ABRADEE 2008).

A política de barateamento da eletricidade a partir de 1973 buscava uma redução da dependência energética nacional, especialmente dos derivados de petróleo, inclusive com a concessão ao setor industrial, via tarifa, de estímulo para substituição de equipamentos movidos por derivados de petróleo por outros que utilizassem energia elétrica.

A equalização financeira do faturamento das distribuidoras era feita através da conta gerida pela Eletrobrás, denominada de "Reserva Global de Garantia – RGG" (lei número 5.655/71), que fazia a transferência de recursos entre as concessionárias superavitárias e deficitárias.

Como consequência dessa política tarifária foram feitos investimentos energéticos em regiões rurais, em regiões de pouco potencial de retorno econômico devido à baixa renda da população atendida e em sistemas isolados. Por outro lado, essa política desestimulava a busca de eficiência pelas empresas superavitárias, que operavam em mercados mais rentáveis ou possuíam uma

estrutura de custo mais competitiva, pois não poderiam apoiar-se no lucro de sua operação, que seria destinado a subsidiar as empresas deficitárias.

Em 1979, com a compra, pelo governo brasileiro, das ações da Light (multinacional Brascan Limited), todas as concessionárias do setor de energia elétrica passaram a ser constituídas totalmente por capital nacional (Eletrobrás, 2008). A partir de 1979, o endividamento externo do setor elétrico, contraído durante a década de 1970, foi agravado pelo aumento das taxas de juros internacionais e pela manipulação das tarifas que foram utilizadas como um mecanismo de controle da inflação especialmente no período 1982 a 1993.

A utilização das empresas do setor elétrico pelo Governo Federal, como instrumento de implantação de políticas de desenvolvimento industrial no país e agente de combate à inflação, levou o setor à estagnação por falta de recursos (Borenstein & Camargo, 1997).

Essa política fez com que a dívida do setor elétrico chegasse a US\$ 24 bilhões em 1986 (Borenstein & Camargo, 1997), dos quais cerca de 80% em moeda estrangeira, inclusive gerando um grande nível de inadimplemento intra-setorial. As concessionárias estaduais passaram a não recolher os valores devidos à Eletrobrás e suas insumidoras (geradores e transmissores), pois alegavam dificuldades financeiras decorrentes da contenção tarifária e da inexistência de recursos para a expansão do sistema.

O setor elétrico apresentou uma forte expansão tanto em capacidade instalada (geração), como em novos usuários conectados às redes de distribuição, propiciando, com o desenvolvimento econômico do Brasil, níveis de consumo mais elevados por unidade consumidora.

Nesse período, a participação da classe residencial se expandiu com o número de usuários crescendo, a taxa anual cresceu em 9,6% e o consumo em 10,8%, conforme tabela 5, contra um crescimento populacional de 1,7% ao ano, tabela 6, apesar de sua diminuição relativa no faturamento do setor devido à expansão do setor industrial.

Crescimento do Consumo Residencial comparado com o Crescimento Total do Mercado de Energia Elétrica - Gwh				
Ano	Residencial	% Crescimento	Total	% Crescimento
1970	8.365		39.668	
1971	9.228	10,3%	44.846	13,1%
1972	9.932	7,6%	49.839	11,1%
1973	10.943	10,2%	56.717	13,8%
1974	12.020	9,8%	63.344	11,7%
1975	13.210	9,9%	69.852	10,3%
1976	14.877	12,6%	79.278	13,5%
1977	17.133	15,2%	88.839	12,1%
1978	18.946	10,6%	99.039	11,5%
1979	21.020	10,9%	111.007	12,1%
1980	23.263	10,7%	122.705	10,5%

Fonte: Relatório Empresa de Pesquisa Energética (EPE) Junho 2006 – Adaptado pelos Autores

Tabela 5 – Crescimento do consumo da classe residencial comparado com o crescimento total do mercado de energia elétrica – 1970 a 1980

População Residente Brasileira		
Década	População	% Crescimento
1950	51.944.397	
1960	70.191.370	35,1%
1970	93.139.037	32,7%
1980	119.002.706	27,8%

Fonte IBGE – www.ibge.gov.br – acessado em 07 de março 2009

Tabela 6 – Crescimento da população brasileira de 1950 a 1980

A evolução da capacidade de geração visava o atendimento do mercado de energia elétrica em 1990, com uma projeção de crescimento do consumo em torno de 12% ao ano, no período 1975-1980, e de 10% entre 1980 e 1990.

Em meados da década de oitenta, as empresas estatais começaram a ter problemas em manter a qualidade e a expansão do sistema, principalmente por dificuldades financeiras e administrativas, mas também pela estagnação da demanda, em consequência da prolongada recessão e do otimismo das previsões do II PND quanto à expansão do mercado. Essas dificuldades se prorrogaram até o início da década de 1990, quando o sistema começou a apresentar enormes falhas e atingir o consumidor final de forma direta.

O programa de obras de geração foi praticamente paralisado e iniciou-se uma reorganização institucional do setor, com o objetivo de reduzir a presença do Estado na economia e no setor elétrico, o que levaria, na mesma década, à privatização de algumas concessionárias.

A trajetória de expansão do setor elétrico, verificada nos anos de 1970, foi refreada pela recessão do início da década de 1980, através da redução do consumo de energia e da restrição para obtenção de novos financiamentos para ampliação da capacidade, geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Em 1981, embora o mercado industrial tenha crescido a taxa negativa

de 0,8%, a capacidade instalada continuou sendo ampliada com a conclusão de projetos em andamento.

Esse descompasso, que se antevê por algum tempo, gerou uma capacidade ociosa do sistema interligado, levando o setor a implantar, a partir de 1982, tarifas subsidiadas destinadas à substituição de derivados do petróleo por energia elétrica. A implementação dessas tarifas subsidiadas acabou por aumentar o consumo de energia elétrica, reduzindo a capacidade ociosa do sistema e justificando a manutenção de um patamar mínimo de investimento no setor elétrico.

As iniciativas do Ministério de Minas e Energia de implementação da Tarifa Social em 1985 estão inseridas, portanto, num contexto institucional em que se verifica:

- a) Excesso de capacidade de geração de energia elétrica, tornando racional a indução da expansão de seu consumo;
- b) Necessidade de expansão da base de usuários em um cenário de ausência de capacidade de investimento e alto endividamento do setor elétrico.

Em 1985, o setor elétrico organizou um conjunto de medidas a serem propostas ao governo para superação dessa crise dando origem ao Plano de Recuperação do Setor de Energia Elétrica (PRS), que se caracteriza pela proposta

de alteração da estrutura de receita e despesa do setor, bem como das condições de financiamento da expansão do sistema.

Dentre as iniciativas de reforma, o Ministério de Minas e Energia propôs a implementação de políticas no escopo da Tarifa Social de barateamento do fornecimento da energia às famílias de baixa renda, especificamente com alterações relacionadas às situações de desequilíbrio constatadas quanto:

“– à existência de aproximadamente 1.600.000 potenciais consumidores sob as redes de energia elétrica ou aproximadamente a elas, sem condições de auferirem em seus benefícios, por absoluta falta de recurso para os ramais de ligações, medidores e instalações internas.

“- à incidência integral de imposto único sobre a energia elétrica – IUEE a partir do 31º kWh de consumo, criando uma descontinuidade no valor da conta quando ultrapassado 30 kWh;

- à cobrança, em alguns casos, da taxa de iluminação pública sobre as contas relativas a baixo consumo, às vezes, mais do que dobrando o valor da conta;

- à falta de comunicação efetiva entre concessionárias e consumidor;

- à cobrança do acréscimo moratório de 10%, após o vencimento;

- ao caso especial das habitações multifamiliares (cortiços) e multiresidenciais, em relação a distorção que leva a aplicação da tarifa de forma agregada em uma única conta, não permitindo o benefício dos descontos para os primeiros kWh consumidos e cada unidade familiar.”

A Tarifa Social deveria representar, segundo essa iniciativa do Ministério de Minas e Energia, a partir de 1985, um aperfeiçoamento da política tarifária já praticada desde meados da década de 1970, redefinindo-se os blocos de consumo e respectivos descontos (ampliação do desconto concedido nos primeiros 30 kwh), eliminando-se a incidência de imposto único sobre a energia elétrica – IUEE e diminuindo-se a multa de mora de 10% para 2%, entre alternativas consideradas.

A implementação do plano cruzado em 1986 e os desequilíbrios macroeconômicos ocorridos nos anos seguintes ao estudo pioneiro do MME podem ser apontados como causas para que a implementação da Tarifa Social fosse adiada.

Nova tentativa ocorreu em 1987 com o programa proposto pela Eletrobrás, denominado Revisão Institucional do Setor – REVISE. A retomada de

estudos para implementação de uma política tarifária de concessão de desconto às famílias de baixa renda ocorreram somente em 1995, quando foi criada a subclasse residencial baixa renda.

Apesar das conclusões do Ministério de Minas e Energia pela implementação da Tarifa Social, a política tarifária de energia elétrica não foi alterada até 1993, quando a Lei 8.631, de 05 de março de 1993, procedeu a uma ampla reformulação do setor elétrico. As mudanças acrescentadas na legislação buscavam permitir o saneamento financeiro do setor elétrico, cuja capacidade de investimento estava esgotada devido ao seu alto endividamento e ao baixo valor das tarifas, conforme tabela 7.

Tarifa média por setor de consumo US\$ / MWh	Residencial	Comercial	Industrial
1981	56,97	71,91	35,95
1982	53,63	69,46	33,82
1983	37,35	47,68	23,17
1984	34,09	43,44	23,18
1985	30,64	43,55	23,52
1986	29,30	46,14	24,68
1987	40,01	65,24	32,32
1988	43,30	75,16	36,35
1989	43,53	68,38	32,97
1990	66,02	84,12	43,49
1991	58,38	64,77	33,82
1992	64,03	71,72	38,65

Fonte: ANEEL – www.aneel.gov.br – acessado em 21 de fevereiro 2009.

Tabela 7: tarifa média por classe de consumo de 1981 a 1992

Tais medidas compreendiam, em síntese:

- a) A extinção da remuneração garantida (RENCOR);
- b) A liquidação dos saldos da conta de recurso a compensar (CRC);
- c) A obrigação de adoção de “contratos de suprimentos” entre as empresas de geração e distribuição de energia elétrica, gerenciados pelo GCOI da Eletrobrás;
- d) A reativação da Reserva Global de Reversão (RGR) como um fundo destinado, compulsoriamente, ao financiamento da expansão e melhoria

dos serviços públicos de energia elétrica e aos programas de conservação de energia elétrica e de eletrificação;

e) A adequação no rateio da conta nacional de combustível (CCC).

Além de tais medidas, ainda em 1993, foi permitida a formação de consórcios entre concessionários e autoprodutores para a exploração de aproveitamentos hidrelétricos, para o livre acesso à malha federal de transmissão e para incentivar a competição nos segmentos de geração de energia elétrica.

A partir da Lei 8.631 de 1993, as tarifas de distribuição aos usuários finais passaram a sofrer reajustes periódicos, através da aprovação pelo DNAEE de planilha enviadas por cada concessionária, segundo sua característica específica.

Com a nova legislação, os saldos dos fundos setoriais foram transformados em títulos de securitização que puderam ser vendidos no mercado ou mesmo utilizados como "moedas podres" no processo de privatização. Assim, a Lei 8.631 representou o saneamento do setor elétrico e a redução do seu endividamento, que chegou, em 1995, a 14,43% (Borenstein & Camargo, 1997).

O abandono da política de equalização tarifária não alterou a forma de tarifação do consumidor residencial. Apesar das tarifas serem fixadas em níveis superiores aos anteriores, iniciando um processo de recuperação das

desvalorizações verificadas nos anos anteriores, os percentuais de desconto concedidos para os clientes residenciais foram mantidos, porém incidindo sobre tarifas sistematicamente mais elevadas.

Os descontos referentes à Tarifa Social continuaram sendo concedidos a todos os consumidores residenciais, tendo como único critério o nível de consumo. A utilização desse único critério tinha como fundamento a suposta correlação entre consumo de energia elétrica e renda do consumidor. No entanto, como eram concedidos a todos da classe residencial, sem nenhuma distinção de cadastro, mesmo os mais ricos se beneficiavam do desconto.

A principal vantagem na utilização desse critério consistia no baixo custo de fiscalização envolvido na discriminação dos consumidores de baixa renda e o acompanhamento da política de concessão ao longo do tempo.

A aplicação indistinta desses descontos escalonados a todos os clientes residenciais representava uma importante distorção remanescente para o saneamento do setor elétrico iniciado em 1993, na medida em que reduzia a receita das distribuidoras.

Em 1995, iniciou-se uma ampla reestruturação do setor elétrico, com a promulgação da Lei número 8.987 de fevereiro de 1995, que regulamentou as concessões desses serviços públicos, definindo normas que permitiam a

privatização. Nesse mesmo ano, a Eletrobrás foi incluída no programa nacional de desestatização e foi autorizada para a geração de energia elétrica através de produtores independentes.

Ao final de 1995, após 18 meses sem reajuste tarifários, período praticamente coincidente com a vigência do Plano Real, o DNAEE reajustou linearmente em 20,5% as tarifas de energia elétrica, contra uma inflação acumulada de 33,3% (IGPM-FGV).

A classe residencial teve, no entanto, um tratamento diferenciado, pois o reajuste tarifário aplicado foi de apenas 3% em algumas concessionárias e nulas nas demais (DNAEE – Portaria 437, de 06 de novembro de 1995), conforme mostra a tabela 8.

Empresas	Alta Tensão	Residencial	Rural
Celesc	13,5%	0	13,5%
Cemig	11,8%	0	11,8%
Cerj	9,8%	0	9,8%
Cesp	20,5%	3%	20,5%
Coelba	19,5%	0	19,5%
Copel	12%	0	12%
CPFL	11,1%	3%	11,1%
Eletropaulo	12,3%	3%	12,3%
Escelsa	6%	0	6%
Light	8%	0	8%

Fonte ANEEL – www.aneel.gov.br – acessado em 23 de fevereiro 2009 - adaptado pelos autores

Tabela 8: Percentual de reajuste tarifário ocorrido por classe de consumo em 1995

No aumento geral de tarifas ocorrido em novembro de 1995, a tarifa do setor residencial não teve aumentos significativos, mas por mudanças de enquadramento e redução da progressividade nos descontos das tarifas, a classe de consumidores residenciais arcou com aumentos substanciais nas contas de energia elétrica, devido, principalmente, à diminuição do universo de beneficiados com os descontos escalonados pela Tarifa Social, pois passaram a pagar a tarifa de forma integral.

Para a implementação da nova Tarifa Social, criou-se a “Subclasse Residencial de Baixa Renda” na Classe Residencial, a qual continuaria a receber descontos referentes ao consumo, porém com duas importantes distinções, expostas a seguir e ilustradas na Tabela 9:

a) o desconto deixaria de incidir acumulativamente sobre o consumo total; e,

b) os percentuais de desconto de cada faixa de consumo foram reduzidos.

FAIXA DE CONSUMO (kWh mensais)	DESCONTOS	
	Até 1995 Acumulados	Após 1995 Não acumulados
0 – 30	83%	65%
31 – 100	55%	40%
101 – 200	24%	10%
Maior que 200	0	0

Fonte: Sauer (2002)

Tabela 9: Percentual de desconto na tarifa por faixa de consumo Residencial

Segundo Sauer, (Sauer 2002), o impacto da mudança de sistemática foi desigual para os diferentes extratos de consumo, mais para aqueles que consumiam até 30 KWh e aqueles cujo consumo situava-se imediatamente acima do novo limite superior de consumo, pela perda total dos descontos, que foram definidos conforme a tabela 10.

Empresas	Limite de consumo mensal com desconto - Kwh	Aumento médio da conta para consumo logo abaixo do limite de consumo mensal	Aumento médio da conta para consumo logo acima do limite de consumo mensal
Celesc	160	28,2%	93,8%
Cemig	180	26,6%	84,0%
Cerj	140	30,6%	108%
Cesp	220	25,2%	70,3%
Coelba	140	30,6%	108%
CPFL	220	25,2%	70,3%
Eletropaulo	220	25,2%	70,3%
Escelsa	180	26,6%	84%
Light	200	25,4%	76,8%

Fonte: Ildo Sauer (2002)

Tabela 10: Aumento médio na conta dos clientes residenciais pela perda do benefício Baixa Renda

O limite de consumo mensal foi definido segundo os perfis de consumo médio mensal em cada região do País, sendo menor na região nordeste e maior na região sudeste.

Esse critério define um limite máximo de consumo mensal que sendo ultrapassado exclui a concessão do desconto de toda Tarifa Social, mesmo que a família preencha os demais requisitos.

Embora a Portaria 437/95 do DNAEE tenha criado a "Subclasse Residencial de Baixa Renda", não foram definidos os critérios que permitiriam a diferenciação dos consumidores de "baixa renda" dos demais consumidores residenciais, para fins de concessão dos descontos. O estabelecimento dos critérios de classificação de tais consumidores foi delegado a cada concessionária, de acordo com o perfil dos consumidores de sua área de concessão.

Historicamente, a classe residencial tinha uma estrutura tarifária que concedia descontos para as primeiras faixas de consumo, independente do consumo total de energia elétrica. Mesmo um cliente residencial com um elevado consumo de 400 KWh/mês continuava a ter direito a desconto para as primeiras faixas de consumo.

Após a edição da Portaria 437/95, os descontos sobre as primeiras faixas de consumo foram limitados às unidades consumidoras classificadas na subclasse Residencial Baixa Renda.

O Prazo de 90 dias para que as distribuidoras apresentassem seus programas de "baixa renda" não foi cumprido e somente em abril de 1996 foram publicadas as primeiras Portarias de caracterização de unidades consumidoras enquadráveis na nova subclasse, enquanto que a conclusão do processo ocorreu em meados de 1997, quando muitas concessionárias já haviam sido privatizadas.

A partir de 1996, num processo finalizado em 1997, o DNAEE definiu para cada concessionária de distribuição os critérios para a classificação dos consumidores residenciais na Subclasse Residencial Baixa Renda que continuariam a receber a Tarifa Social. A definição dos critérios de classificação dos consumidores ocorreu de forma fragmentada, através da homologação quase integral pelo DNAEE das propostas de cada distribuidora.

Em 1999, quando o novo modelo do setor elétrico já estava implementado e a maioria das empresas de distribuição já privatizadas, a ANEEL determinou (nota técnica número 021/1999 – SRC/ANNEEL, de 01/09/99) a realização de um estudo sobre os resultados da implementação da tarifa baixa renda.

Esse estudo constatou que a política de aplicação da Tarifa Social, definida em 1996, apresentava deficiências em relação aos objetivos iniciais, em decorrência da fragmentação dos critérios de aplicação. Essas deficiências tinham gerado resultados que eram inconsistentes em nível nacional e demonstravam a inadequação de modelo, já que:

- a) Os consumidores da Subclasse baixa Renda representavam 38,66% do total dos consumidores residenciais do Brasil;

b) A região sudeste, a mais rica do Brasil, representava o maior índice de consumidores de “baixa renda”, chegando a 50,94% dos consumidores da classe residencial;

c) O Estado de Minas Gerais, área de concessão da CEMIG, representava o índice de 80,59% dos consumidores residenciais classificados na subclasse baixa renda;

d) O Estado do Piauí, área de concessão da CEPISA, apresentava o índice de 0,13% de consumidores residências classificados na subclasse de baixa renda.

As distorções ocorriam também em nível regional, tais como o verificado entre a Companhia Energética de Goiás (CELG) e a Companhia Energética de Brasília (CEB), eis que a primeira representava um índice de 0,55% dos consumidores residenciais na Subclasse baixa renda e a segunda, na qual o padrão de renda das famílias é muito mais elevado, possuía 38,51% dos consumidores beneficiados com descontos. Outro exemplo consistia na situação da Companhia Energética de Alagoas (CEAL) que apresentava 1,95% de consumidores na subclasse residencial de baixa renda, enquanto a SAELPA, da Paraíba, possuía 43,98% (ANEEL 2002).

Foi possível identificar esse desequilíbrio, quanto ao universo de beneficiados com a concessão dos descontos da Tarifa Social, nas diferentes distribuidoras, mesmo restringindo essa análise à região Sudeste, conforme Tabela 11.

Região Sudeste	Total de Unidades Consumidoras Residenciais	Unidades Consumidoras Residenciais Baixa Renda	Percentual de Baixa Renda
Cerj	1.193.108	76.690	6,43%
Cemig	3.700.582	2.982.391	80,59%
Elektro	1.226.593	586.456	47,81%
CPFL	2.108.137	1.135.726	53,87%
Eletropaulo	5.105.711	3.606.756	70,64%
Bandeirante	1.773.168	978.185	55,17%
Escelsa	604.369	30.019	4,97%
Light	2.528.265	152.894	6,05%

Fonte: Relatório ANEEL 2002

Tabela 11: Percentual de unidades consumidoras residenciais e residenciais baixa renda

Os dados obtidos nesse estudo foram considerados como “surpreendentes” pela ANEEL, que chegou a colocar alguns deles sob suspeita, o que levou à solicitação de confirmação dos dados a algumas distribuidoras (ANEEL 1999).

Apesar de ampla redução do universo de beneficiados dos descontos da Tarifa Social, bem como dos próprios descontos definidos pelo DNAEE em

1996/1997, quando a maioria das empresas ainda era estatal, algumas concessionárias, após a privatização, pleitearam a ampliação da redução desse universo junto ao órgão regulador.

Pela proposta de alteração de critérios defendida pelos novos controladores da LIGHT/RJ, cerca de um milhão de pessoas perderiam o desconto nos primeiros KW consumidos. Isso teria um reflexo no faturamento da empresa equivalente a cerca de 3% da sua previsão de receita anual.

A Eletropaulo também pleiteou à ANEEL a alteração nos critérios de concessão dos descontos referentes à Tarifa Social, obtendo uma autorização judicial que permitiu a esta concessionária que, de um universo de aproximadamente 4.500.000 consumidores, reduzisse para 400.000 o número de consumidores enquadrados como baixa renda, quando esse benefício atingia 2.700.000 clientes. Isso representava um importante reflexo para o aumento de sua receita (Eletropaulo 1997).

O desequilíbrio na concessão de descontos da Tarifa Social entre as diversas concessionárias identificado no estudo de 1998, pôde ser explicado pela diversidade de critérios de enquadramento de consumidores na Subclasse Baixa Renda que foi sugerido pelas próprias empresas, tais como:

- a) padrão de moradia (madeira/alvenaria/favelas);
- b) residência na periferia das cidades;
- c) metragem do imóvel;
- d) posse de linha telefônica;
- e) número de tomadas elétricas do imóvel.

A utilização do critério de consumo mensal, expresso em kWh, para inferir a renda do usuário de “baixa renda” fundamenta-se na pressuposição de que baixos níveis de consumo resultam de baixos níveis de renda, o que justificaria a concessão da Tarifa Social.

Além desse aspecto, o consumo mensal é tido como critério desejável devido à simplicidade cadastral e de fiscalização pelas distribuidoras. Outra justificativa freqüente para a utilização de tal critério de classificação é o estímulo ao consumidor para manter um baixo consumo de energia elétrica.

A eficácia desta ação é adotada até os dias de hoje, limitado a clientes que consomem até 80 kWh/mês e que têm ligação monofásica. Porém, após a crise energética de 2001, o Legislativo promoveu alterações através da Lei 10.438/2002, um critério nacional de baixa renda determinou o primeiro requisito a ser comprovado pelo consumidor, além de ter que ser atendido em ligação monofásica.

Também são classificadas nessa categoria, as unidades consumidoras residenciais com média de consumo de energia entre 80 kWh/mês e 220 kWh/mês que tenham sido enquadradas na categoria de baixa renda com base nos critérios de classificação anteriores à edição da referida lei. Após o decurso do prazo para inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, apenas os consumidores que atendam aos requisitos estabelecidos pela ANEEL continuam a receber o benefício.

Como parcela significativa dos consumidores que faziam jus ao benefício não estava em condições de comprovar o cadastramento de imediato, foram criados critérios de transição, ainda vigentes, como a possibilidade da família que se julgar apta a ser beneficiária da Tarifa de Baixa Renda se autodeclare junto à sua concessionária de energia elétrica.

Com essa alteração, a quantidade de consumidores de energia elétrica classificados como de baixa renda passou de cerca de 8 milhões para cerca de 17 milhões (ABRADEE 2002). O governo, contudo, decidiu não repassar esse custo para as tarifas. Teve, então, de encontrar formas de compensar as concessionárias de distribuição. De início, utilizou recursos da Reserva Global de Reversão (RGR) e, mais tarde, lançou mão da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE).

Os novos critérios de classificação de unidades consumidoras na subclasse residencial de baixa renda foram, então, regulamentados pela ANEEL. Para tanto, foi editada a Resolução nº 246 de 30 de abril de 2002, com redação alterada pelas Resoluções nº 485 de 29 de agosto de 2002, e nº 694 de 24 de dezembro de 2003, em que os clientes aptos a tarifa baixa renda são definidos:

a) Consumidores com ligação monofásica e que consumam até 80 kWh/mês;

b) Consumidores com consumo mensal entre 80 kwh e 220 kwh, calculado com base na média dos últimos 12 meses. Nesse caso, o responsável deve comprovar a inscrição no cadastro único dos programas sociais ou, considerando-se apto, deverá enviar à distribuidora uma declaração de que a renda da respectiva unidade familiar o habilita a continuar a receber o benefício.

Outro ponto alterado pela resolução número 694 foi o prazo para recadastramento dos clientes da subclasse baixa renda até 31 de julho de 2004.

A resolução número 315 de 23 de maio de 2008, realizada após audiência pública, teve como principais destaques:

a) Apresentação obrigatória do CPF e documento oficial com foto, para concessão de novos benefícios e para o recadastramento dos beneficiários atuais;

b) Definir o prazo limite para recadastramento até o dia 19 de novembro de 2008, sob pena de perda integral do benefício.

A ANEEL com a redação dada, conseguiu inviabilizar o canal de atendimento mais utilizado pelos clientes, o *call center*, e aferiu um ônus às distribuidoras e aos clientes, com a obrigatoriedade da apresentação de documento original com foto.

Nos últimos anos, foram feitas varias alterações no critério de participação no benefício da Tarifa Social e isso deve continuar ocorrendo, já que diversos projetos de Leis tramitam no Governo Federal, para ajustar tais critérios, que hoje demonstram, como mostra auditoria realizada pelo TCU (Tribunal de Contas da União), que metade das pessoas atualmente beneficiadas não deveria estar nesse grupo. Esse erro representa um desperdício de aproximadamente R\$ 382 milhões por ano ao País.

3.2 – REPASSE ÀS DISTRIBUIDORAS DOS SUBSÍDIOS AFERIDOS AOS CLIENTES BAIXA RENDA

Os subsídios dados pelas Distribuidoras são reembolsados pela Eletrobrás, após o envio da “Diferença Mensal de Receita – DMR” (diferença da tarifa baixa renda subsidiada x tarifa normal residencial em cima da base de clientes cadastrados como baixa renda) à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

A ANEEL, após conferência, publica resolução homologando os valores que serão repassados pela Eletrobrás, cujo pagamento visa à recomposição da receita mensal e manter o equilíbrio econômico-financeiro das Distribuidoras.

O custo da CDE é rateado por todos os consumidores atendidos pelo Sistema Interligado, exceto os atendidos pelo Sistema Isolado que estão isentos desse custo.

As distribuidoras de energia são obrigadas a recolher, mensalmente, sua cota, que, por força da legislação atual, tem que ser homologada pela Aneel.

O valor da cota é proporcional ao mercado atendido por cada empresa. O desembolso que as distribuidoras fazem para bancar a Conta é

repassado aos consumidores por meio das tarifas. Isso acontece por ocasião do reajuste tarifário anual ou da revisão tarifária periódica das empresas.

O montante da subvenção corresponde à diferença, se positiva, entre o faturamento que decorreria das aplicações dos critérios vigentes, para cada concessionária ou permissionária, na data imediatamente anterior à incidência da Lei n. 10.438 de 2002, e aquele verificado em conformidade com os novos critérios pelo art. 1º desta lei.

Os repasses das Centrais Elétricas Brasileiras S.A (Eletrobrás) às concessionárias de distribuição de energia elétrica para compensação da aludida subvenção, custeados com recursos da CDE, chegou a R\$ 1,2 bilhão no ano de 2007, como é possível observar na tabela 12, com o histórico de dispêndio:

Subsídio à subclasse residencial baixa renda	
Ano	Recursos provenientes da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE (R\$)
2002	438.774.281,51
2003	908.529.131,57
2004	1.118.375.673,62
2005	1.329.823.221,39
2006	1.483.877.494,49
2007	1.247.414.300,77
2008(*)	693.496.628,51

(*) Acumulado até julho 2008

Fonte: Relatório Gerencial ANEEL – www.aneel.gov.br – acessado em 07 de março 2009

Tabela 12: Repasse da CDE às distribuidoras

É importante salientar que esse montante deverá aumentar consideravelmente com a universalização do acesso à energia elétrica, a qual deverá ser alcançada em 2015, de acordo com o Ministério de Minas e Energia.

4 - MODELO ATUAL DA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS

Ninguém pode ser contra uma família de baixíssima renda pagar menos pelo kWh consumido. No entanto, sobram dúvidas quanto a mais eficiente maneira de enquadrar os beneficiários a tal medida.

As regras atuais, previstas na Lei 10.438/02, apresentam diversos problemas. Até o limite de consumo de 80kWh por mês, em ligação monofásica, a inclusão é automática, embora isso acabe por contemplar injustamente quem não deveria receber o benefício, como no exemplo das casas de veraneio da população abastada. De qualquer forma, a mudança favoreceu 9 milhões de famílias, principalmente as carentes da Região Nordeste. Acima disso, até o limite de 140kWh ou 220kWh (dependendo da concessionária), há obstáculos insuperáveis.

Um deles é a necessidade de estar cadastrado em um dos programas sociais do Governo Federal, como o bolsa-escola, quando, na maioria dos municípios, as inscrições encontram-se fechadas e dependem de iniciativa de prefeituras e da disponibilidade de recursos.

4.1 – CUSTOS

Com a quantidade de consumidores de energia elétrica classificados como de baixa renda crescendo, o governo decidiu não repassar esse custo para as tarifas. Teve, então, de encontrar formas de compensar as concessionárias de distribuição. De início, utilizou recursos da Reserva Global de Reversão (RGR) e, mais tarde, lançou mão da CDE.

Para absorver os custos decorrentes dos novos critérios de classificação de consumidores de baixa renda, a Lei nº 10.604, de 17 de dezembro de 2002, autorizou o benefício com a finalidade de contribuir para a modicidade da tarifa aos consumidores integrantes da subclasse residencial baixa renda, a qual seria custeada com adicional de dividendos devidos à União pela Eletrobrás e recursos da RGR.

A Lei n. 10.762, de 11 de novembro de 2003, deu nova redação ao dispositivo da Lei n. 10.438, de 2002, que criou a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), possibilitando o uso dos recursos arrecadados com esse encargo tarifário para “atendimento à subvenção econômica destinada à modicidade da tarifa de fornecimento de energia elétrica aos consumidores finais integrantes da subclasse residencial baixa renda”.

Na sequência, a lei foi regulamentada pelo Decreto n. 4.538, de 23 de dezembro de 2002, que prevê a utilização de recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) a fundo perdido.

Muito embora a ANEEL tenha estendido o limite de consumo para inclusão na Tarifa Social (220kWh/mês) no território nacional, manteve os limites regionais como referência para a aplicação dos descontos. Estes limites regionais deverão ser revistos, uma vez que se observa grande discrepância entre Estados com características climáticas, sociais e econômicas semelhantes ou distintas, conforme Tabela 13.

Estados	Limite Regional
Rondônia, Roraima, Pará e Amapá, Região Nordeste, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro	140 Kwh
Rio de Janeiro (Ampla)	150 Kwh
Região Sul	160 Kwh
Tocantins, Goiás e Brasília, Minas Gerais e Espírito Santo	180 Kwh
Acre e Amazonas	200 Kwh
São Paulo	220 Kwh

Fonte ANEEL – www.aneel.gov.br – acessado em 01 de março 2009

Tabela 13: Limite Regional em kWh para classificação na subclasse baixa renda

Desse modo, mais concessão de benefícios implica maiores gastos, desviando verbas do setor (no caso, a Conta de Desenvolvimento Energético) que poderiam ser investidas em outros programas sociais, como o Programa Luz

para Todos, cuja finalidade é diminuir a exclusão de consumidores no acesso à energia elétrica.

As ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal e Procons em face das concessionárias de energia elétrica e da ANEEL, com o propósito de incluir consumidores de energia elétrica na Subclasse Baixa Renda, ocasionaram distorções ainda maiores na aplicação da Lei 10.438 / 2002. Isso porque essa inclusão de mais unidades residenciais resultou num aumento do número de consumidores beneficiados, mas que não são considerados baixa renda por possuírem uma renda familiar per capita mensal superior a meio salário mínimo.

Em uma dessas liminares, a fundação Pro Teste e PROCON comemorava a obtenção de liminar com a seguinte justificativa:

"A liminar suspende a aplicação da Resolução nº 694/2003, de 29 de dezembro do ano passado, da Aneel, que estabelece os critérios para enquadramento do consumidor na subclasse" residencial de baixa renda". Os critérios agora suspensos reduziram o universo de consumidores de baixa renda beneficiados com descontos na conta de luz, que podem representar redução de até 65% sobre a tarifa convencional. Com a suspensão, vigora o que determina o inciso I do artigo 1º da Lei nº 10.438/2002, garantindo os descontos para os

consumidores que cumprirem os requisitos do limite de consumo de até 220 kWh/mês.

Na sentença da ação civil pública da PRO TESTE e do Procon o juiz Charles Renaud Frazão de Moraes afirma: "Entendo presente o perigo de dano de difícil reparação ao direito do consumidor. Ora, se 32,8% da população afirma que falta comida, qualquer incremento na tarifa de energia elétrica implica a diminuição da sua capacidade de compra de comida. Isso não se pode admitir.

Pelo exposto, defiro a liminar para tornar sem efeito as Resoluções nº 694/2003 e 485/2002 da ANEEL no tocante às exigências de renda per capita máxima de meio salário mínimo e inscrição prévia em algum programa social do governo; deverão ser observados, contudo, os critérios da Lei nº 10.438/2002, art. 1º, quanto à exigência de circuito monofásico na residência e consumo mensal inferior a 220 kWh/mês, na concessão da tarifa social".

Fonte: www.proteste.com.br – 28 de maio 2004.

No capítulo Eficácia será verificado que tal argumentação é errônea, pois atrela consumo de até 220 kWh/mês como critério e esses acontecimentos contribuíram para que, de acordo com dados da ANEEL, os montantes anuais destinados aumentassem de R\$ 438 milhões em 2002 para R\$ 1,2 bilhão em 2006. A CDE direcionou R\$ 6,5 bilhões para pagamento dos subsídios à Subclasse Residencial Baixa Renda entre 2002 e 2007 (ANEEL 2009).

Outro fator impactante que aflige as concessionárias é a suspensão da compensação caso seja encontrada alguma divergência no arquivo de sua solicitação, ou seja, caso a ANEEL encontre ou suspeite de um cliente que está recebendo o benefício indevidamente, como, por exemplo, a área comum de um condomínio, o regulador suspende todo o ressarcimento.

Medidas como esta elevam a percepção de riscos regulatórios e repercutem negativamente no equilíbrio econômico-financeiro das empresas, como é possível verificar na publicação do despacho n. 3.431 de 17 de setembro 2008, tabela 14, que homologa os repasses das diferenças mensais de receita, referente a julho de 2008.

“Diferenças de receita, em R\$, apuradas em virtude dos novos critérios de classificação de unidades consumidoras da subclasse residencial baixa renda.

EMPRESA	JULHO
AES-SUL - Distribuidora Gaúcha de Energia S/A.	1.630.405,88
AMPLA - Ampla Energia e Serviços S/A.	7.682.458,13
CAIUÁ - Caiuá Distribuição de Energia S/A.	272.238,73
CELPA - Centrais Elétricas do Pará S/A.	3.069.948,74
CEMAT - Centrais Elétricas Mato-grossenses S/A.	834.665,63
CEPISA - Companhia Energética do Piauí.	4.499.365,72
CHESP - Companhia Hidroelétrica São Patrício.	154.603,69
CNEE - Companhia Nacional de Energia Elétrica.	54.160,32
COELCE - Companhia Energética do Ceará.	14.346.165,26
EBDE Energisa Borborema - Distribuidora de Energia S.A.	477.416,66
EEB - Empresa Elétrica Bragantina S/A.	71.546,79
EDEVP - Empresa de Distribuição de Energia Vale Paranapanema S/A.	309.056,24
EPDE Energisa Paraíba - Distribuidora de Energia S.A.	4.370.444,11
RGE - Rio Grande de Energia S/A.	2.611.039,23
TOTAL	40.383.515,13

Fonte: ANEEL – www.aneel.gov.br – acessado em 17 de novembro 2008.

Tabela 14: Repasse homologado a ser creditado às distribuidoras pelo subsídio aos clientes baixa renda.

Neste despacho, somente 14 distribuidoras tiveram seus repasses homologados. Entre as excluídas encontra-se a concessionária AES Eletropaulo que está há 10 meses sem o repasse do subsídio por inconsistências encontradas em uma pequena quantidade de clientes, o que corresponde a todos os benefícios retidos, aproximadamente R\$ 22 milhões (Eletropaulo 2008).

4.2 – BUROCRACIA

Há muitas dificuldades para os consumidores se incluírem na Subclasse Residencial Baixa Renda. Isso ocorre, pois existem divergências entre os cadastros do Governo Federal, dos Municípios e das concessionárias.

Essa falta de coordenação prejudica várias famílias de baixa renda. O direito ao desconto em muitos estados não é automático, ou seja, o responsável pela unidade familiar inscrito em algum programa social do Governo Federal deve se inscrever, provando à concessionária que tem direito ao benefício, sendo, em sua maioria, cidadãos humildes ou analfabetos, possuindo pouco ou nenhum conhecimento sobre o assunto, deixando, assim, de obter o desconto.

Abaixo é possível verificar essa discrepância, comparando a quantidade de famílias atendidas pelo Bolsa Família, tabela 15, com a quantidade de clientes cadastrados como baixa renda pelo cadastro feito, tabela 16, e não pelo consumo.

Municípios e famílias atendidas no programa "Bolsa Família"		
Estado	Quantidade de Municípios atendidos	Quantidade de famílias atendidas
AC	22	54.154
AL	102	348.427
AM	62	210.729
AP	16	28.385
BA	417	1.413.994
CE	184	903.718
DF	1	42.223
ES	78	198.376
GO	246	267.411
MA	217	731.635
MG	853	1.150.000
MS	78	117.137
MT	141	139.863
PA	143	521.538
PB	223	420.942
PE	185	880.472
PI	223	375.081
PR	399	469.374
RJ	92	454.208
RN	167	307.261
RO	52	97.705
RR	15	33.131
RS	497	444.727
SC	293	145.141
SE	75	192.186
SP	645	1.138.245
TO	139	108.884
TOTAL	5.565	11.212.947

Fonte: Parecer técnico PROCON – dados de fevereiro 2007

Tabela 15: Municípios e famílias atendidas no programa Bolsa Família

O número de consumidores cadastrados como baixa renda, conforme a tabela 16, base de junho de 2008 na ANEEL é de:

Consumo	Consumidores Residenciais
0 – 79 Kwh/mês	13.988.223
80 – 220 Kwh/mês	4.880.265

Fonte: ANEEL – www.aneel.gov.br – acessado em 10 de janeiro 2009

Tabela 16: Consumidores Residenciais cadastrados como baixa renda – junho 2008

A clientes com consumo médio anual entre 0 e 79 kWh, como já apresentado, não se aplica nenhum critério social, somente ligação em circuito monofásico.

Para clientes com consumo de 80 a 220 kWh/mês, é necessário a comprovação de cadastrado no Bolsa Família.

A Base de dados do Bolsa Família apresenta 11.212.947 famílias beneficiadas pelo programa. Confrontando este número com os 4.394.881 cadastrados nas concessionárias do Brasil, surgem as perguntas:

1 - Será que a diferença é devido a consumidores que, mesmo estando no programa social do governo federal, são atendidos por circuito bifásico ou por puro desconhecimento dessa população quanto ao seu direito ao benefício tarifário.

2 - Os 13,9 milhões de consumidores com consumo médio anual entre 0 a 79 kWh fazem parte da diferença entre as famílias atendidas pelo bolsa família e as cadastradas nas concessionárias?

A tabela 17, mostra a distribuição destes clientes por região.

Região	Residencial		Residencial Baixa Renda		Consumo inferior a 80 Kwh		Consumo entre 80 e 220 Kwh	
	Unidades Consumidoras	%	Unidades Consumidoras	%	Unidades Consumidoras	%	Unidades Consumidoras	%
Norte	2.760.541	5,29	1.207.248	6,40	914.504	6,54	292.744	6,00
Nordeste	13.265.351	25,44	8.513.937	45,12	6.193.124	44,27	2.320.813	47,56
Sudeste	24.899.697	47,75	6.288.125	33,33	4.853.587	34,70	1.434.538	29,39
Sul	7.601.479	14,58	1.802.131	9,55	1.236.858	8,84	565.273	11,58
Centro-Oeste	3.615.367	6,93	1.057.047	5,60	790.150	5,65	266.897	5,47
BRASIL	52.142.365	100	18.868.488	100	13.988.223	100	4.880.265	100

Fonte: Relatório Gerencial ANEEL – www.aneel.gov.br – acessado em 07 de março 2009

Tabela 17: Quantidade de benefícios de baixa renda por região do Brasil

Em reunião ocorrida nas dependências da Eletropaulo, em Março de 2007, com todos os representantes dos municípios de sua área de concessão (coordenadores do Programa Bolsa Família), ficou evidente que os municípios apresentam dificuldades para efetuar o cadastramento, quer seja por limitação de equipamentos de informática que não conseguem baixar o programa, quer seja pelo baixo número de funcionários para realizar essa tarefa.

O mais preocupante nessa reunião foi a certeza de não existir um tratamento uniforme para este cadastramento, nem comprometimento de muitos municípios. Vários alegaram que não iriam realizar o cadastramento acima das quotas repassadas para o município, outros requeriam verba para a realização desse trabalho e outros simplesmente ignoravam a questão.

4.3 – EFICÁCIA

Segundo estimativas da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a regulamentação da Tarifa Social de energia elétrica irá redistribuir recursos da ordem de R\$ 581 milhões por ano, do conjunto de todos os consumidores para aqueles enquadrados na subclasse residencial de baixa renda. A hipótese fundamental subjacente aos critérios estabelecidos pela Lei nº 10.438/2002 para enquadramento de consumidores residenciais na subclasse baixa renda é que o consumo domiciliar de energia elétrica seja positivamente correlacionado com a renda per capita domiciliar, ou seja, que baixo consumo domiciliar de energia signifique baixa renda per capita domiciliar.

Fica claro que há outras variáveis que explicam melhor o consumo domiciliar de energia, como o tamanho do domicílio (nesse caso, medido pelo número de cômodos), se a casa é de veraneio, comum nas áreas litorâneas e sítios, do que renda per capita. Isso significa que utilizar exclusivamente

consumo domiciliar de energia elétrica como critério para identificar consumidores de baixa renda não é o adequado.

O critério adicional de elegibilidade para o enquadramento de consumidores na subclasse residencial de baixa renda - o tipo de ligação elétrica da residência – provavelmente guarda alguma relação com a renda dos moradores: na medida em que ligações em mais de uma fase indicam maior demanda por potência elétrica (resultante de maior utilização simultânea de eletrodomésticos), espera-se que residências com ligações em 2 ou 3 fases sejam de famílias com maior renda. Assim, ligações monofásicas seriam comuns apenas entre os domicílios de baixa renda.

No entanto, especialmente em cidades cuja tensão é de 220 Volts, ligação monofásica não é um “filtro” eficiente para eliminar domicílios de média ou alta renda per capita.

Residências típicas de classe média, como apartamentos de até dois quartos, são atendidas por ligação monofásica. Já em cidades, cuja tensão de atendimento é de 127 Volts, há profusão de ligações bifásicas, mesmo em domicílios com baixo consumo e baixa demanda de potência.

Tanto é assim que existe uma possibilidade de flexibilização do critério “ligação monofásica” nessas situações, conforme informações obtidas na

ANEEL. Não há como estimar, a partir dos dados disponíveis, a real eficiência do critério “tipo de ligação”, mas, considerando os argumentos apresentados, e, especialmente, a opinião de especialistas do setor, entende-se que as possibilidades de que esse critério não seja eficiente permanecem razoavelmente elevadas.

A conclusão de que consumo domiciliar de energia elétrica e renda domiciliar per capita não são correlacionados, demonstra que os critérios legais para elegibilidade de consumidores à tarifa de baixa renda não são adequados.

As conclusões obtidas são corroboradas pela comparação, por município, da quantidade de domicílios pobres e da quantidade de clientes cadastrados na subclasse baixa renda no trabalho, sendo que tarifas são instrumentos altamente ineficientes, do ponto de vista econômico, para distribuir renda, uma vez que renda e consumo não guardam relação estatisticamente significativa.

Estado	Domicílios Pobres % (IPEA) *	Baixa Renda % (concessionárias)
Acre	42,56	78,45
Alagoas	52,21	7,75
Amapá	36,78	52,94
Amazonas	44,75	40,77
Bahia	50,40	2,40
Ceará	51,26	11,96
Distrito Federal	19,91	38,86
Goiás	26,81	0,51
Maranhão	56,76	48,59
Mato Grosso do Sul	26,92	13,02
Minas Gerais	21,51	75,92
Pará	54,64	25,66
Paraíba	47,09	32,42
Paraná	22,78	8,25
Pernambuco	49,93	41,13
Piauí	55,83	0,11
Rio de Janeiro	18,16	4,85
Rio Grande do Norte	44,28	21,28
Rio Grande do Sul	19,19	7,88
Rondônia	39,25	39,59
Roraima	18,93	40,77
Santa Catarina	15,92	1,56
São Paulo	14,66	46,56
Sergipe	47,85	8,52

Fonte: Procuradoria geral da república – parecer técnico nº 10/2005

(*) Domicílios Pobres correspondem à situação dos moradores viverem com rendimentos entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ salário mínimo.

Tabela 18: Percentual de domicílios pobres por estados x clientes cadastrados como baixa renda

São dados que demonstram claramente que o procedimento atual é falho, não garantindo o benefício somente às famílias que necessitam e que existem clientes com alto poder aquisitivo sendo beneficiados.

No caso das unidades consumidoras com consumo mensal entre 80 e 220 kWh, por exemplo, as distorções ocorrem porque muitas famílias de baixa renda são compostas por analfabetos, possuem pouco ou nenhum conhecimento sobre como aderir aos programas sociais ou estão situadas em áreas distantes dos centros urbanos.

Esses fatores acabam por impedi-las de se cadastrar e obter o desconto na tarifa de energia elétrica. Além disso, a concessão de benefícios esbarra no critério de renda atualmente utilizado (o mesmo do Programa Bolsa Família), que considera R\$120,00 de renda familiar per capita como o limite máximo para o enquadramento no Programa de Tarifa Social, um valor abaixo da linha de pobreza, que exclui parcela relevante de consumidores com dificuldades para pagar suas contas.

Para as unidades consumidoras com consumo mensal inferior a 80 kWh, a distorção decorre da falta de necessidade de comprovação da condição sócio-econômica dos moradores. Essa situação, embora menos freqüente, leva à concessão dos subsídios a unidades consumidoras de renda média ou alta, que,

devido a características peculiares, têm um reduzido consumo de energia elétrica.

5 - AVALIAÇÃO DE ALTERNATIVAS

A classificação dos consumidores elegíveis aos descontos na tarifa de energia elétrica é responsabilidade do governo federal, a quem cabe a administração das políticas públicas de caráter social. As concessionárias não deveriam ter a atribuição de atestar as condições sócio-econômicas da população.

Uma alternativa a ser proposta é de que os consumidores a serem beneficiados pelo Programa de Baixa Renda sejam identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, a quem atualmente compete a administração da base de informações que subsidia os programas sociais do Governo, o Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico).

Caberia às distribuidoras a responsabilidade por confrontar os dados do governo com sua lista de consumidores de forma a promover o seu devido enquadramento no programa.

Para que essa proposta tenha sucesso, entretanto, é fundamental um esforço de refinamento do cadastro governamental, buscando sua ampliação e maior compatibilidade com os dados requeridos à sua aplicação no Programa de Baixa Renda. Também é importante uma reavaliação das rotinas de

cadastramento de forma a aumentar a difusão de informações sobre como aderir aos programas sociais e agilizar o processo de cadastramento.

No que se refere às unidades consumidoras com consumo mensal inferior a 80 kWh, avalia-se como alternativa a manutenção de seu enquadramento automático na Subclasse Residencial Baixa Renda, sem necessidade de comprovação de suas condições sócio-econômicas, como acontece atualmente. Embora deixe espaço para a distorção atualmente existente, essa medida justifica-se pela menor frequência de casos desta natureza, visto que este segmento de consumo é claramente representativo de clientes de baixos recursos. Além disso, ao simplificar significativamente as rotinas de fiscalização e monitoramento, reduz-se os custos operacionais do governo relacionados à manutenção e atualização dos cadastros.

Adicionalmente, é importante reavaliar os tetos de renda dos programas sociais para melhorar a caracterização dos segmentos de baixa renda nas diferentes regiões do país.

Neste aspecto, mostra-se relevante a iniciativa do Projeto de Lei (PL) nº 1.921/99, que abre a possibilidade do governo federal considerar linhas de pobreza regionais para o estabelecimento do benefício.

Finalmente, deve-se implementar um conjunto de rotinas de verificação e controle, formalizadas antecipadamente entre concessionárias e a ANEEL, para garantir a apropriada aplicação dos recursos do programa. Essa reavaliação das rotinas de fiscalização deveria também, considerar mudanças legais que ampliem as informações disponíveis para as concessionárias de modo a facilitar o cruzamento dos dados e a solução de controvérsias.

Em nenhum momento coloca-se em dúvida a importância de tal benefício, mas sim a possibilidade de melhoria, para que ele atenda o mais próximo possível seu objetivo, que é o de atender famílias carentes e sem condições de arcar com os custos de energia elétrica, mas como todos tem o direito a ela, evitando beneficiar pessoas que não se enquadram no perfil Baixa Renda.

A responsabilidade de se determinar quais as famílias serão atendidas pelo benefício deve ser do Poder Público e não das empresas distribuidoras de energia, que não têm capacidade e obrigação de atestar condições socioeconômicas da população, evitando, assim, discrepância de dados, de critérios, de situações. Para isso, deve-se manter a utilização do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), mas é preciso avaliar regiões em que a população não tem fácil acesso às informações sobre os programas, devendo-se intensificar a divulgação dos programas e dos quesitos necessários para a

inclusão em tais programas e contornar possíveis dificuldades nas comprovações solicitadas, analisando-se caso a caso, com equipes de atendimento social.

Outro ponto que é prejudicial ao programa é que muitas vezes avaliar a situação de uma família apenas pelo consumo de energia, pode gerar equívoco. Esse critério permitiu que casas de praia, sítios ou casas com poucos moradores fossem beneficiadas, sem atingir a população de baixa renda.

Para solucionar esse problema, é necessário acrescentar à média de consumo, a comprovação de renda familiar, em casos em que não exista um comprovante desse tipo, afinal muitos trabalhadores não possuem carteira assinada, contra-cheques ou outro tipo de comprovante. Para esses casos, devem ser considerados aqueles que residam em zona de interesse social como favela, cortiço ou outras formas de ocupação não regular, e em empreendimentos e programas habitacionais de interesse social, analisando também a região do país onde residem, valores financeiros iguais têm pesos diferentes em determinadas regiões, seria, então, necessária a definição por parte do governo de uma Linha Oficial de Pobreza para as diversas regiões do país.

Algumas famílias às vezes são excluídas do benefício por um consumo elevado, mesmo sem ter condições de arcar com os custos dessa energia consumida. Muitas vezes isso acontece por falhas em algum equipamento velho

na casa, ou uma ligação clandestina no ramal de entrada daquela família, entre outros motivos técnicos. Nesse caso, deve-se cobrar das concessionárias responsáveis programas de conscientização de consumo, inspeções físicas, análises técnicas para se comprovar se o consumo é real e, em caso positivo, auxiliar aquela família a adequar o consumo a sua realidade.

Por outro lado, domicílios de baixa renda em que moram muitas pessoas acabam não recebendo o subsídio, pois geralmente consomem mais do que o limite estabelecido pela legislação e, além disso, residências multifamiliares e/ou cortiços apresentam grandes dificuldades de instalação de medidores individuais, nesse caso é preciso flexibilizar os limites de consumo, para que não ocorra a injustiça de vetar o benefício a quem precisa.

Outras situações devem ser tratadas individualmente devido às características sócio culturais de nosso país, como proprietários que não autorizam a transferência de titularidade da conta. Nesse caso, deve-se solicitar além do consumo e da renda, um comprovante de aluguel do imóvel para que o morador atual seja beneficiado.

Não faz sentido criar uma tarifa que beneficie uma determinada faixa da população e incrementá-la em aproximadamente 40% com impostos (ICMS, PIS, COFINS), por isso a desoneração tributária da tarifa ajudaria a manter os valores baixos, sem prejudicar as distribuidoras, mas para isso é preciso

envolvimento dos órgãos governamentais como MME, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, entre outros.

A exclusão do pagamento da contribuição de iluminação pública (COSIP) é outra solução para baratear a conta dos clientes baixa renda, para isso é necessário que o governo federal exclua a subclasse da lei que permite a cobrança pelas prefeituras.

Do ponto de vista das concessionárias, é imprescindível que seja revista a postura do órgão regulador de suspender a compensação dos descontos fornecidos através do benefício para todos os casos, quando apenas alguns casos são contraditórios. Nesse ponto, voltamos à questão que é o Poder Público quem deve se responsabilizar pela inclusão ou exclusão de famílias no programa de benefício.

Outra proposta, é para que as concessionárias e permissionárias de energia sejam obrigadas a divulgarem, por meio do site na Internet, informações ao público em geral, em períodos pré-determinados pela ANEEL, sobre dados relativos à base de consumidores baixa renda e os valores recebidos mensalmente a título de subsídio. Já a ANEEL deve divulgar informações de cada concessionária ou permissionária a respeito da base de consumidores classificados como subclasse residencial baixa renda e os valores destinados a cada uma das empresas. Para que haja um controle sobre os subsídios liberados

para o programa de energia baixa renda,é preciso haver transparência tanto na distribuição quanto na aplicação desses recursos.

O Brasil é um país diversificado e por isso qualquer projeto que seja implementado, precisa de ajustes finos, para que todos tenham seus direitos preservados sem que nenhuma classe seja prejudicada. Existem diversos projetos e sugestão de alterações para o benefício Baixa Renda, algumas audiências públicas foram realizadas, mas infelizmente o foco político em muitos casos impossibilita que o programa seja adequado a todo o país.

6 - CONCLUSÃO

O benefício de oferecer um Kwh a um custo reduzido a população baixa renda é inquestionável, mas não pode se transformar em um obstáculo para a população necessitada, nem uma maneira de beneficiar aqueles que não precisam.

Em vista desses obstáculos verificou-se, nos capítulos anteriores, que o Brasil tem muito a melhorar no seu Programa Tarifa Baixa Renda, pois a exclusão elétrica no país ainda é grande e não pode ser diminuída apenas com a criação de programas de extensão física das redes, devendo ser complementada com uma política tarifária adequada.

O Governo Federal deve assumir a responsabilidade do cadastro, criando novos meios e facilitando os já existentes (reforçar a parceria com as prefeituras), adotando condições mais flexíveis e investindo em infra-estrutura.

Não apenas na expansão da rede elétrica, mas nas redes domésticas, evitando o desperdício, gastos desnecessários para as concessionárias, reduzindo o número de ligações clandestinas, a inadimplência, conseqüentemente, os cortes e, assim, oferecer uma tarifa mais barata.

Além disso, deve reduzir a carga tributária, pois de nada adianta uma tarifa reduzida com uma superposição de impostos.

Os critérios de elegibilidade devem ser definidos de maneira mais clara e objetiva, divulgar o programa para que toda a população saiba dos seus direitos e como obtê-lo, mas é preciso cuidado, pois, não se pode adotar métodos de divulgação que não fazem parte do cotidiano das famílias de baixa renda.

O quesito consumo mensal, também não é totalmente confiável e precisa ser revisto, pois várias casas de família baixa renda, possuem instalações precárias que, normalmente, fazem com que a conta de energia não exponha a realidade daquela família, assim como os casos das casas de veraneio que muitas vezes acabam sendo incluídas no benefício.

As concessionárias devem ser cobradas a mostrarem quais os seus gastos com a tarifação social, qual o número de beneficiados em sua área de concessão, se está implementando algum tipo de trabalho social para evitar consumo excessivo, diminuindo, assim, o valor da conta de energia. Mas, em contrapartida, o governo precisa melhorar o repasse das verbas às distribuidoras, para que as mesmas não sejam prejudicadas, evitando o bloqueio do repasse integral, quando houver apenas algumas inconsistências. Além de não poder cobrar da distribuidora a responsabilidade pela identificação dos beneficiados.

Comparando com países desenvolvidos que também apresentam grandes dificuldades quanto à identificação das famílias necessitadas de participarem desse programa social, percebe-se que a diferença entre eles e o Brasil talvez esteja no foco do problema. Enquanto o Brasil demonstra uma grande preocupação em apenas reduzir os custos das tarifas de energia elétrica para a população carente; países como o Reino Unido e o Canadá procuram detectar e combater as causas desse problema, assim como avaliar os impactos causados em outras áreas de infra-estrutura. Há a preocupação que as demais classes sociais não sejam oneradas pelos benefícios oferecidos a uma parcela da população, existe a preocupação com o envolvimento de toda a população no intuito de buscar soluções para o problema.

Enfim, organizando os métodos, facilitando as operações, tendo as definições bem claras e ampliando o foco de preocupação não só para a redução das tarifas, mas principalmente pelos aspectos que causam a necessidade de tarifas especiais, o Brasil conseguirá atingir e beneficiar um maior número de famílias que realmente precisam, dando condições para que essas tenham o mínimo de conforto para uma vida digna e possam buscar outras oportunidades.

Referências

Appel, Alexandre . Fórum Nacional de Combate ao furto e a fraude no consumo de energia elétrica: ferramentas e exercícios. São Paulo: Procon RS, 2004.

Capdeville, Charles e Oliveira, Anderson. "A importância da fiscalização e da regularização de ligações clandestinas – Uma política comercial para as distribuidoras de energia elétrica". São Paulo, Monografia apresentada no MBA Energia.

Boaventura, Wellington Mattos. A medição eletrônica como ferramenta de combate ao furto de energia elétrica, experiência da Rede Ampla, Rio de Janeiro, 2005.

Rezende, Eduardo de Francisco e Fagundes, Eduardo Bertolotti. Estudo Geoestatístico entre variáveis sócio econômicas e perdas de energia, trabalho apresentado no fórum sobre perdas elétricas na AES Eletropaulo, 2006.

Prado Jr, Fernando Amaral de Almeida. A tarifa residencial de baixa renda uma análise de sua aplicação perante a questão de subsídios cruzados. São Paulo. Secretária de Energia de São Paulo.

Pérez, Francisco e Quintero, Carlos V. Detecting non technical losses in radial distribution system transformation point through the real time state estimation method, 2006.

Rezende, Eduardo de Francisco. Relação entre o consume de energia elétrica, a renda e a caracterização econômica de famílias de baixa renda no município de São Paulo, dissertação apresentada na FGV, São Paulo, 2006.

Alves, Túlio Marques, Combate às perdas comerciais, experiência da Cemig, 2003.

Reis, José Carlos . Aplicação de Ferramentas de "Gerenciamento do Trabalho" às Atividades Operacionais de Redução de Perdas Comerciais, Fórum sobre Perdas Elétricas na AES Eletropaulo, São Paulo, 2006.

Ministério de Minas e Energia (MME). Proposta de Modelo Institucional do Setor Elétrico. Brasília: Imprensa Oficial, 2003.

Ministério de Minas e Energia (MME). Cartilha Novo Modelo do Setor Elétrico. Brasília: Imprensa Oficial, 2003.

Porter, Michael. Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga, COPPEAD/UFRJ. Edição 16ª. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

Porto, Denilson e Bortotti, Eduardo. Aplicação de Ferramenta Estatística de Análise Preditiva no Combate às Perdas Decorrentes de Fraudes e Anomalias nos Sistemas de Medição, AES Eletropaulo, 2006.

Jabur, Maria Ângela. Racionamento: do susto à consciência. São Paulo: Terra das Artes Editora, 2001.

Penteado Junior, Aderbal de Arruda e Ramalho, Edna Lopes e Andrade, Moacyr Trindade de Oliveira. A regulação dos processos de perdas comerciais do setor elétrico. Congresso Brasileiro de energia – CBE – Rio de Janeiro, 2006

Amorin, Sebastião de. Métodos amostrais na estimativa precisa e econômica das perdas comerciais e novas tecnologias aplicadas ao combate e a redução de perdas comerciais – Institute for international research.

Cascaes, João Carlos. Perdas Comerciais em energia elétrica: aspectos regulatórios, fraude e inadimplência e aspectos comportamentais – Institute for International Research

Rocha, Antonio Olavo Fonseca da e Pereira, Carlos Simões. Recuperação de perdas comerciais de energia elétrica ativa. Trabalho apresentado no XIII seminário Nacional de Distribuição de Energia Elétrica, São Paulo, 2004

Cavaretti, José. Policies and Strategies for the legalization of illegal connections, São Paulo, 2006.

Resolução Normativa Nº 456, de 29 de novembro de 2000.

Resolução Normativa Nº 166, de 10 de outubro de 2005

B. Boardman, Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth, Belhaven Press, London 1991

Buzar, S. Energy Poverty in Eastern Europe: Hidden Geographies of Deprivation. Aldershot: Ashgate, 2007.

"Energy poverty Action – Delivering business expertise and best practices to reducing energy poverty".

<http://www.weforum.org/en/initiatives/EnergyPovertyAction/index.htm>. Retrieved on 2008-05-09.

Holtzclaw, B (April/June 2004), Shivering in Acutely Ill Vulnerable Populations, p. 267-279

Tim Webb (The Observer). "Fury as fuel poverty soars close to a 10-year record". <http://www.guardian.co.uk/business/2008/jan/20/utilities.householdbills>. Retrieved on 2008-05-09.

ICF Consulting, Electricity Demand in Ontario – Assessing the Conservation and Demand Management Potential, Report prepared for the Ontario Power Authority (Revised November 2005); emphasis added.

Martin Kushler, Dan York and Patti White, Meeting Essential Needs: The Results of a National Search for Exemplary Utility-Funded Low-Income Energy Efficiency Programs, Report Number U053 of the American Council for an Energy-Efficient Economy (September 2005)._

UK Department for Environment, Food and Rural Affairs, The UK Fuel Poverty Strategy: 3rd Annual Progress Report 2005 (July 2005)

Tom Sefton and John Chesshire, Peer Review Of The Methodology For Calculating The Number Of Households In Fuel Poverty In England: Final Report To DTI and DEFRA, (April 2005).

Inventory of Energy Efficiency Programs for Low-Income Households, report prepared by Natural Resources Canada for the Demand Side Management Working Group, (August 2005), pp. 30 -31.

Michael Shapcott, Killer Heat, Killer Smog: Toronto Board of Health must commit to action to protect lives and health of tenants during extreme heat and smog. Toronto Disaster Relief Committee, National Housing and Homelessness Network (2006).

John Howat and Jerrold Oppenheim, "Analysis Of Low-Income Benefits In Determining Cost- Effectiveness Of Energy Efficiency Programs" (National Consumer Law Center, April 14, 1999).

Toronto Environmental Alliance for the Ontario Power Authority's Conservation Bureau - March 2006
http://www.conservationbureau.on.ca/Storage/13/1834_Low_Income_Energy_Efficiency_Program.pdf

2008 Ontario Power Authority Annual Report (March 31, 2009).
http://www.powerauthority.on.ca/Storage/97/9268_OPA_Annual_Report2008FINALfor_postingApril9_09_rev.pdf

The impact of rising energy prices on residential consumers, Jim Quail, Barrister & Solicitor Executive Director, BC Public Interest Advocacy Centre Vancouver

Canadian Centre for Policy Alternatives, *The Rich And The Rest Of Us: The changing face of Canada's growing gap*, March 2007

The Manila Times, Fuel Poverty, By Tony Lopez

<http://www.manilatimes.net/national/2007/nov/12/yehey/opinion/20071112opi5.html>

- Monday, November 12, 2007

Tim, webb, The observer, Sunday 20 January 2008 -

<http://www.guardian.co.uk/business/2008/jan/20/utilities.householdbills>

Closing the energy affordability gap: Energy conservation and rate assistance; *LIEN Annual Conference, Hamilton; June 20, 2007*; Mary Todorow/Mary Truemner - <http://www.lowincomeenergy.ca/>

Ontario Non-Profit Housing Association's 2007 Report on Waiting List Statistics for Ontario. August, 2007. Page 8.

Statistics and Analysis Unit, Social Assistance and Employment Opportunities Division, Ministry of Community and Social Services – March 2008 quarterly report of OW/ODSP cases and beneficiaries by accommodation types

Sites da internet

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Disponível em:

<<http://www.aneel.gov.br>>.

Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS). Disponível em:

<<http://www.ons.com.br>>.

Associação Brasileira de Grandes Consumidores Industriais de Energia (ABRACE).

Disponível em: <<http://www.abrace.org.br>>.

Central Elétrica Brasileira (ELETROBRÁS). Disponível em:

<<http://www.eletronbras.gov.br>>.

Canal Energia (CanalEnergia). Disponível em:

<<http://www.canalenergia.com.br>>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em:

<<http://www.pnud.org.br>>.

Ministério de Minas e Energia (MME). Disponível em:

<[http://www.mme.gov.br/site/menu diversas salas](http://www.mme.gov.br/site/menu_diversas_salas)>.

Associação Brasileira de Distribuição de Energia Elétrica (ABRADEE). Disponível em:

<<http://abradee.org.br/> diversas salas>

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (FGV).

Pesquisa Amforp. Disponível em:

<http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2412_10.asp>.