

UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS
MESTRADO EM REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA

**A ATIVIDADE DE REGULAÇÃO E A INDÚSTRIA DE GÁS
NATURAL: DESAFIOS DA AGÊNCIA ESTADUAL DE
REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
CONCEDIDOS DA BAHIA – AGERBA**

Autor: Julio Cezar Magnago
Orientador: James Corrêa

Salvador
Julho-2004

UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS
MESTRADO EM REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA

**A ATIVIDADE DE REGULAÇÃO E A INDÚSTRIA DE GÁS
NATURAL: DESAFIOS DA AGÊNCIA ESTADUAL DE
REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
CONCEDIDOS DA BAHIA – AGERBA**

**Dissertação de mestrado,
apresentada à Departamento de
Engenharia da Universidade
Salvador, como requisito para a
obtenção do título de Mestre em
Regulação da Indústria de Energia.**

Autor: Julio Cezar Magnago
Orientador: James Corrêa

Salvador
Julho – 2004

SUMÁRIO

CAPÍTULO I	
INTRODUÇÃO	01
1.1	Contextualização 01
1.2	Questões e Justificativas 02
1.3	Organização dos capítulos 04
CAPITULO II	
A ATIVIDADE DE REGULAÇÃO	
NO ÂMBITO DAS REFORMAS DO ESTADO	06
2.1	Introdução 06
2.2	A reestruturação da indústria de Energia 07
2.3	A atividade de regulação 08
2.4	Formas de regulação 13
2.5	O papel dos agentes de regulação 14
2.6	Considerações finais 18
CAPÍTULO III	
A IMPORTÂNCIA DOS ÓRGÃOS	
REGULADORES NA CONDUÇÃO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA	20
3.1	Marco institucional 20
3.2	Tipologias das agências reguladoras estaduais 21
3.3	Associação das agências reguladoras – ABAR 23
3.4	Associação brasileira das empresas distribuidoras de gás – ABEGÁS..... 27
3.5	A regulação setorial da indústria de gás natural..... 28
3.6	Revisão de contratos. 30
3.7	A indústria emergente de gás natural..... 33
CAPÍTULO IV	
A INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL NO ESTADO DA BAHIA	36
4.1	Surgimento da indústria de gás natural 36
4.2	Características do mercado de gás natural ofertado no Brasil 37
4.3	A indústria de gás natural na Bahia 39
4.4	O gás natural ofertado na Bahia..... 41
4.5	Companhia de gás da Bahia – BAHIAGÁS 43
4.5.1	Rede de distribuição da BAHIAGÁS 44

CAPITULO V	
A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA ESTADUAL DE	
REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA,	
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA – AGERBA	50
5.1	Introdução 50
5.2	Arcabouço legal – leis e decretos estaduais 50
5.3	Desenho organizacional 51
5.4	Definição da AGERBA..... 55
5.4.1	Atribuições 55
5.4.2	Missão e objetivos 56
5.4.3	Finalidade e competência 56
5.4.4	Recursos orçamentários 56
5.5	Quadro de pessoal 58
5.5.1	Capacitação dos funcionários 62
5.6	Atividades e ações da AGERBA..... 63
5.6.1	Transporte intermunicipal de passageiros 66
5.6.2	Transporte hidroviário de passageiros 67
5.6.3	Assessoria jurídica 68
5.6.4	Ouvidoria..... 68
5.6.5	Comunicações..... 70
5.6.6	Setor de energia: energia elétrica e gás natural 70
5.7	A Agência reguladora do Estado de São Paulo – CSPE..... 76
5.8	Considerações finais 79
CAPITULO VI	
CONCLUSÕES	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

RESUMO

Magnago, J.C. **A Atividade de Regulação e a Indústria de gás natural: desafios da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA**. 2003. 97f. Dissertação (Mestrado em Regulação da Indústria de Energia), Universidade Salvador, Salvador.

Palavras-Chave: Gás natural, atividade de regulação, serviços públicos regulados, modelos multi-setorial e setorial.

O novo modelo de gestão adotado pelo Estado, especialmente na condução dos serviços públicos, ocasionando a retração da sua condição de órgão executor destes serviços, em conjunto com a importância que o setor de gás natural adquire ao ser revista a matriz energética nacional são os parâmetros deste trabalho. Neste novo contexto, destaca-se o Estado no papel de órgão regulador, entidade responsável pela garantia da qualidade e continuidade dos serviços públicos delegados. Através da análise do mercado de gás natural no Estado da Bahia verificou-se a baixa interiorização do gasoduto e a pouca diversificação de segmentos atendidos, quase exclusivamente industriais. Deste modo, este trabalho versa sobre a atividade de regulação e a sua importância no acompanhamento dos serviços públicos concedidos, especialmente o setor de gás natural, avaliando também as atuações da AGERBA nos primeiros anos de atuação. Assim sendo, verificam-se as necessidades de ajuste do modelo multi-setorial adotado pela AGERBA, apresentando os desafios e as providências necessárias ao conciliar o desenvolvimento de uma indústria de gás natural em cenários de instabilidade, num mercado emergente.

ABSTRACT

Magnago, J.C. **The Activity of Regulation and the natural gas Industry: challenges of the State Agency of Regulation of the Public Services of Energy, Transports and Communications of the Bahia. AGERBA. 2003. 97f.** Thesis (Master course in Regulation of the Industry of Energy), Salvador University, Salvador.

Key words: Natural gas, activity of regulation, public services regulated, models multi-sectorial and sectorial.

The new model of management adopted for the State, especially in the conduction of the public services, causing to the retraction of its condition of agency executor of these services, in set with the importance that the natural gas sector acquires to the reviewed being the national energy matrix is the parameters of this work. In this new context, the State in the function of regulating agency, responsible entity for the guarantee of the quality is distinguished now and continuity of the public services commission agents. Through the analysis of the natural gas market in the State of the Bahia it was verified low internalization of the gas-line and to little diversification of taken care of segments, almost exclusively industrials. In this way, this work turns on the activity of regulation and its importance in the accompaniment of the granted public services, especially the natural gas sector, also evaluating the performances of the AGERBA in the first years of existence. Thus being, the necessities of adjustment of the multi-sectorial model adopted by the AGERBA are verified, presenting the challenges and the necessary steps when conciliating the development of natural gas Industry in instability scenes, in an emergent market.

I

INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Durante alguns anos, as empresas estatais foram consideradas indispensáveis ao desenvolvimento nacional, estas sobreviveram mesmo em situações econômicas desfavoráveis. Entretanto, a partir da segunda metade da década de 90, os cenários se modificaram, iniciando a quebra de monopólios e o desenvolvimento de programas de privatizações. O Estado adotou um novo modelo de gestão, permitindo a abertura dos mercados e a entrada de capital privado principalmente nos setores de energia e telecomunicações.

Este perfil de gestão vigorou em toda a fase do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Grandes mudanças estruturais ocorreram no papel do Estado, transferindo aos órgãos reguladores o controle dos serviços prestados pelos concessionários. Segundo Medina (Folha de São Paulo, 2003), este cenário começa a ser revisto pelo atual governo do Presidente Luis Ignácio Lula da Silva, retomando as políticas setoriais, principalmente das áreas de energia, reavendo espaços que deveriam ser ocupados pelos ministérios, restringindo a autonomia vigente das agências reguladoras.

Ainda que com menos poder de decisão e maior controle pelo Governo, a atividade de regulação apresenta-se como uma prerrogativa do Estado na condução dos serviços públicos concedidos. Neste trabalho, ressaltam-se os papéis dos órgãos reguladores de serviços públicos concedidos, como mediadores dos interesses que norteiam os setores regulados, abordando os desafios a serem enfrentados, especialmente relativos aos serviços de distribuição de gás natural.

Neste cenário, apresenta-se a atividade de regulação, discutindo suas modalidades, formas e desafios deparados na busca da melhor atuação da agência reguladora, direcionada ao setor de gás natural. O trabalho retrata os aspectos regulatórios da indústria de gás natural, suas perspectivas no Estado da Bahia, avaliando o panorama da agência estadual de regulação dos serviços públicos da Bahia – AGERBA.

1.2 Questões e justificativas

Diversos argumentos foram utilizados pelo governo FHC na defesa das privatizações, como por exemplo: a falta de competitividade; ineficiência; baixa produtividade e pouca competência para o desenvolvimento do setor, alegando inclusive a falta de capacidade de manter os investimentos necessários. Neste processo de mudança, observou-se a redução da participação do Governo na prestação dos serviços públicos, transferindo para as concessionárias privadas a execução destes.

As agências federais e estaduais foram criadas em meio às transformações nos modelos de gestão governamental. Foram forçadas a atuar em um ambiente totalmente novo, com poucos parâmetros. Nesta conjuntura, elas auferiram bastante independência e poder de decisão, formulando inclusive políticas setoriais. Porém, com o atual Governo, esta tendência se inverte, restringindo-se a liberdade das agências e deixando claro que elas são subordinadas aos respectivos ministérios, que são os responsáveis pelas diretrizes setoriais.

Independente do presidente que governa o País, a prestação dos serviços públicos concedidos deve ser continuada e expandida, elevando os números de usuários atendidos, com a preservação da qualidade dos serviços. O Governo deve garantir estas condições e para isso, foram criadas as agências reguladoras. Porém, ainda é incipiente a atividade de regulação, sendo pouco difundida a sua cultura na sociedade brasileira.

O país atravessou, no ano de 2001, uma crise energética decorrente da falta de capacidade dos reservatórios das hidrelétricas, que resultou em tomadas de decisões aceleradas. O setor de gás natural foi selecionado como melhor alternativa na diversificação da matriz energética nacional até então extremamente dependente das usinas hidrelétricas.

O uso do gás natural passa a ser defendido com argumentos baseados nas suas características e vantagens frente a outros combustíveis mais utilizados, como a lenha e o óleo combustível. Ressalta-se que indústria de gás natural envolve diversos segmentos distintos, regulados por mais de uma esfera de poder. Desde a exploração e produção, transporte, distribuição até a sua comercialização.

O Governo Federal é responsável pelas diretrizes gerais do setor do gás natural, mas, de acordo com a Constituição Federal de 1988, compete aos Estados o serviço de distribuição do gás natural, sendo sua condução de responsabilidade da agência reguladora estadual e das empresas distribuidoras regionais. Em momentos de transição, com reais possibilidades de alterações do modelo de gestão dos Governos e das respectivas políticas energéticas, possivelmente surgirão barreiras.

Desta maneira, deve-se manter conhecimento adequado a respeito do setor que será regulado, independente das possíveis interferências políticas. Enfatiza a jornalista Suely Caldas (O Estado de São Paulo, 2000): “Mal de nascença deixa as agências sem imunidade a influências políticas, para desempenhar funções”...”a disputa política foi agente ativo na criação destas agências no Brasil”.

No entanto, a continuidade das atividades de regulação deve ser preservada, focalizando-se, primordialmente, no interesse público. Para isso é preciso analisar suas determinantes e importância para o desenvolvimento do País. Apesar da pouca cultura a respeito das atividades de regulação no País, já existem parâmetros para sugerir melhorias. Deve-se observar as atuações da agência reguladora federal, pioneira na atividade, e de outras agências estaduais, possibilitando assim um modelo de regulação local.

Verifica-se no Plano de Expansão Estadual para o Gás Natural, um fato interessante: A agência estadual de regulação dos serviços públicos de Bahia – AGERBA foi criada, em 1998, pelo Governo do Estado como órgão responsável pela regulação do setor de gás natural. A companhia distribuidora local de gás natural - BAHIAGAS, criada em 1991, tem sido a principal máquina da expansão do consumo de gás no estado da Bahia. Tanto a AGERBA quanto a BAHIAGÁS são vinculadas à mesma Secretaria de governo, a SEINFRA. Esta subordinação a uma mesma Secretaria desafia a AGERBA a desenvolver seu papel de órgão regulador.

Apesar da importância histórica, a cultura de utilização do gás natural ainda é quase inexistente, com exceção do segmento industrial, o suprimento deste energético no mercado local ainda é incipiente e de pouca expressão nos demais segmentos atendidos. Apesar disso, tem-se verificado o incremento no seu uso, especialmente no segmento automotivo.

Estes mercados emergentes devem ser analisados com atenção pelas agências reguladoras, especialmente os segmentos de consumidores residenciais e automotivos. É imprescindível haver interesse dos governos federal e estadual nas políticas de desenvolvimento da indústria de gás natural. Para isso, a atividade de regulação deve ser incentivada. Sendo assim, este trabalho tem sua estrutura baseada nas seguintes questões:

- as mudanças e reformulações que os Governos promovem no modelo de gestão, redefinindo o papel das agências reguladoras;
- o crescimento da indústria de gás natural, sua importância na matriz energética do País, suas características e situação atual;
- a nova atividade de regulação dos serviços públicos, suas características e principais desafios na condução dos serviços públicos;
- as agências de regulação dos serviços públicos concedidos, ligadas ao setor energético;
- a agência estadual de regulação e sua importância para serviços públicos concedidos no Estado da Bahia. Sua situação atual frente aos setores regulados e ao setor de gás natural.

Busca-se compreender os conflitos que cercam a indústria de gás natural, focalizando sempre o interesse público, através da justa regulação pela agência estadual. É preciso verificar os trabalhos já desenvolvidos por outras agências, absorvendo os mecanismos regulatórios eficazes. O aprendizado é de grande importância para a identificação dos problemas do modelo de regulação utilizado. A melhor estruturação da Agência é determinante para uma eficiente regulação.

1.4 Organização dos Capítulos

Apresenta-se no capítulo dois, um breve relato da reestruturação da indústria de energia e em seguida uma discussão sobre a atividade de regulação, suas formas e agentes envolvidos. Destacam-se as tarefas inerentes à condução do serviço regulado. Neste capítulo, foca-se em especial os setores de infra-estrutura, concentrando-se nos setores de petróleo e gás natural.

A partir do capítulo três são apresentados os agentes envolvidos no setor de gás natural: As agências de regulação _ entidades dos governos responsáveis pelo controle e fiscalização dos setores de energia, abordadas nos seus aspectos institucionais; figuram-se também as associações das agências e das concessionárias e os respectivos objetivos no desenvolvimento do setor de gás natural. Neste capítulo são apresentados alguns pontos para regulação do setor de gás natural especialmente nos mercados emergentes, analisando modelos de contratos firmados entres os Estados e as concessionárias.

No capítulo quatro, mostra-se de maneira abrangente o mercado baiano de gás natural, abordando desde o principio da sua utilização, sua disponibilidade e características principais. O estudo neste capítulo limita-se a importância do gás natural no âmbito nacional, enfatizando especialmente o Estado da Bahia. Apresenta-se um breve histórico do surgimento da indústria de petróleo e gás natural na Bahia e a importância para o desenvolvimento da indústria nacional.

O trabalho segue com uma abordagem das condições de suprimento dos mercados e vantagens dos possíveis segmentos de utilização do gás natural, figurando-se a companhia distribuidora de gás da Bahia – BAHIAGÁS. Analisam-se as propostas para o desenvolvimento da companhia e da infraestrutura de distribuição do gás.

No capítulo cinco descreve-se a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Concedidos da Bahia, a AGERBA. Sua estrutura atual, os setores de atuação e as atividades desenvolvidas nos primeiros anos desta. Apresentam-se os trabalhos referentes ao setor de energia, especialmente o de gás natural, comparando-se com as ações já implementadas pela agência reguladora do Estado de São Paulo – CSPE.

Finalmente, no capítulo seis, é concluído o trabalho e com base nos capítulos anteriores, são expostos os principais desafios da atividade de regulação: a necessidade de articulação entre as esferas de poder e o papel efetivo das agências de regulação. Nesta parte final, analisa-se os desafios da atuação específica e setorial na indústria de gás natural, pelas agências reguladoras estaduais, objetivando propor perspectivas de uma bem estruturada regulação regional.

II

A ATIVIDADE DE REGULAÇÃO NO ÂMBITO DAS REFORMAS DO ESTADO

2.1 Introdução

As mudanças de gestão implementadas pelo governo de Fernando Henrique se fundamentam no princípio de que o Governo deve ser apenas o mentor das políticas de desenvolvimento, deixando de lado o papel de órgão executor direto dos serviços públicos. Justificava-se que havia dificuldade em manter a agilidade necessária e os altos investimentos requeridos, num ambiente extremamente competitivo. Imagina-se que neste contexto não poderia estar incluída a PETROBRÁS, estatal com perfil semelhante a grandes empresas privadas de energia.

Com antecedentes de característica intervencionista e de executor dos serviços públicos, o Estado passou por grandes reformas estruturais, principalmente nas áreas de infra-estrutura, privatizando companhias estatais, sendo permitindo a participação do capital privado em vários segmentos. Setores anteriormente considerados monopólios públicos, foram abertos à iniciativa privada e flexibilizada a entrada de novos agentes. Os sistemas TELEBRÁS, ELETROBRÁS e o setor de petróleo, este controlado pela PETROBRAS, foram atingidos pelas reformas.

De fundamental importância para o desenvolvimento econômico, a reforma dos setores de infra-estrutura, como o setor energético, a princípio visava garantir a expansão e continuidade da prestação dos serviços públicos concedidos e a modicidade das tarifas. Apesar de entregar a execução destas atividades às concessionárias privadas, o Estado participa do processo através dos seus órgãos de regulação: entidades criadas para promover, acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento do mercado, bem como, garantir a prestação adequada dos serviços públicos concedidos.

Baseando-se nas características da indústria de energia, são apresentados os conceitos da atividade de regulação, suas formas e os desafios encontrados durante o processo de criação dos órgãos reguladores dos serviços públicos concedidos. Objetiva-se, então, criar fundamentos para instrumentar os órgãos reguladores estaduais.

2.2 A reestruturação da indústria de energia

A reforma do setor de energia, implementada pelo governo de FHC, na segunda metade da década de 90, fez parte de uma reforma mais ampla que atingiu os setores de infra-estrutura. A abertura da economia brasileira permitiu que o governo alterasse as diretrizes para estes setores, em especial os de telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás natural.

Há de se considerar a importância destes setores para a industrialização e desenvolvimento estrutural do país. Quando a iniciativa privada não investia nestas áreas, o Estado assumia as funções de planejador, investidor e executor destas atividades, através de uma postura intervencionista.

Segundo discurso do governo passado, as empresas estatais, até então principais responsáveis pelo desenvolvimento dos setores de infra-estrutura, passam a representar um entrave à modernização em um contexto de governo descapitalizado (Coelho, 2001). Enfrentando muitas dificuldades, os governos iniciaram as vendas do sistema de telecomunicações, grandes alterações no sistema elétrico, e a quebra do monopólio da PETROBRÁS. Este processo foi alvo de críticas, especialmente quando fatos peculiares ganham destaque na sociedade como a crise energética de 2001, as alterações no preço dos combustíveis e o reajuste elevado das tarifas de telefonia.

Verifica-se também que nem sempre o objetivo final é alcançado através das empresas privadas. As prestadoras de serviços públicos de telecomunicações, apesar dos avanços tecnológicos apresentados nos últimos anos, são destaque em queixas nos Juizados especiais da vara cível de pequenas causas. Como exemplo inverso, a PETROBRÁS após a abertura do mercado permanece líder nos diversos segmentos em que atua, demonstrando capacidade de investimentos e alto desenvolvimento tecnológico.

Apenas este fato não garante a permanência do Estado como executor de serviços. Cada governo determina suas políticas e promove alterações baseadas nos seus próprios argumentos. Entretanto, deve-se tomar cuidado ao transferir serviços públicos para a iniciativa privada, sem o efetivo controle, sob o risco de surgir problemas graves, como a descontinuidade da prestação do serviço. Ao analisar a reestruturação do setor de energia convém compreender o significado de regulação.

2.3 A atividade de regulação

Regular significa definir regras e acompanhar o cumprimento destas, através de regulamentos, normas, controles, fiscalizações e penalidades. A regulamentação é uma etapa da atividade de regulação. Também compete ao regulador incentivar o desenvolvimento do mercado e garantir a qualidade dos serviços prestados, através da prática de preços razoáveis praticados pelas concessionárias aos consumidores.

O Estado, através dos Governos, é o responsável pela definição das políticas setoriais, que são emanadas pelos respectivos ministérios, cabendo aos órgãos reguladores acompanhar o desenvolvimento destas políticas. Entretanto, ainda não está claro para a opinião pública qual a diferença de atribuição entre os ministérios e as agências, de modo que estes órgãos são suscetíveis às críticas, sujeitando-se a serem considerados incapazes ou inoperantes.

Como já foi dito, dentro do escopo das agências reguladoras, a atividade de regulação se desdobra em diversas fases e etapas importantes onde se destacam as seguintes tarefas: Regular; controlar; fiscalizar; mediar; arbitrar e penalizar. O órgão regulador pode ser comparado a um árbitro, cuja missão é conduzir um jogo, interferindo quando necessário visando sempre o bom desempenho do conjunto. Caso seja preciso, o regulador também pode emitir sanções e penalidades, buscando amenizar o conflito de interesses e evitar o desvio do interesse público.

A atividade de regulação segue determinados conceitos a respeito da gestão dos serviços públicos, que podem ser organizados segundo princípios básicos (IBRASP, 1999):

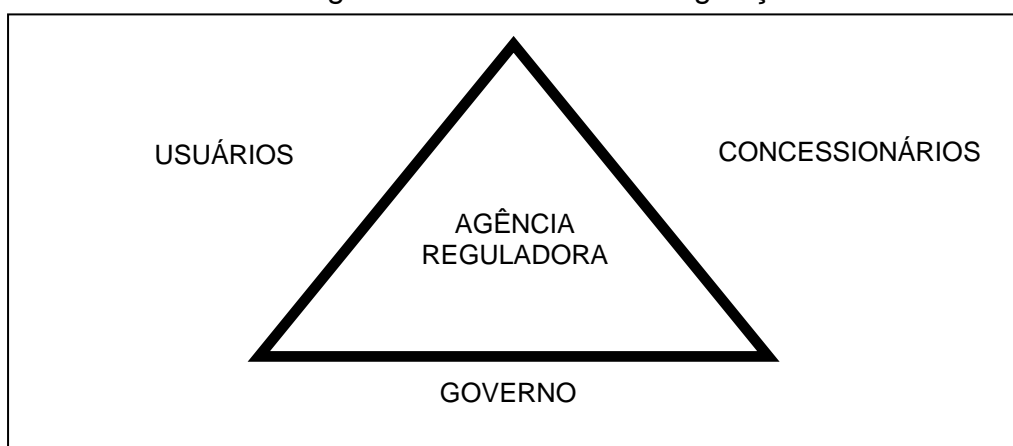
- interesse público;
- competição;
- qualidade e segurança;
- objetividade;
- essencialidade;
- transparência;
- consistência;
- participação da sociedade;

Gesner Oliveira (Folha de São Paulo, 2001) ressalva: “No mundo real não existe uma agência ideal. Mas é tempo de aplicar alguns princípios básicos para evitar um desastre no sistema regulatório brasileiro”.

Os órgãos reguladores também assumem a função de condutores das etapas finais das reformas setoriais, quando, estes órgãos atravessam a fase de aprendizagem institucional, devendo manter interação com outros órgãos governamentais a fim de evitar conflitos de competência administrativa. Determinadas medidas adotadas frente aos entes regulados devem estar legalmente amparadas e dentro do seu âmbito de competências.

É possível representar o princípio da atividade de regulação através do esquema abaixo, onde a agência se situa eqüidistante dos agentes envolvidos, como no centro de um triângulo, equilibrando-o.

Figura 2.1 – Atividade de regulação



Fonte: adaptado de IBRASP (1999).

Deve-se lembrar que atualmente as entidades de defesa dos consumidores ganham espaço na sociedade e seu fortalecimento certamente será ampliado com as atuações das agências de regulação. Estas devem responder às cobranças decorrentes da atuação ineficiente frente aos agentes regulados. O pleno conhecimento a respeito das atividades setoriais, como a da indústria gás natural, é imprescindível para alcançar o equilíbrio.

De maneira objetiva Helder (2001), apresentou algumas características para garantia do sucesso das agências de regulação, definindo alguns requisitos e comportamentos para elas atuarem com a eficiência esperada:

- Independência, através de autonomia administrativa e financeira, mesmo existindo algum tipo de controle superior;
- mediação baseada em procedimentos e rotinas, além do aperfeiçoamento contínuo destes procedimentos na execução das tarefas;
- arbitragem baseada na defesa da concorrência e do interesse público;
- coerência, definição de um perfil e trajetória;
- objetividade nas decisões deliberadas, baseadas no conhecimento da legislação e aspectos técnicos sobre o agente regulado;
- transparência nas decisões através da disponibilidade das informações para análise da opinião pública;
- cooperação e fixação de objetivos comuns nas fronteiras de competência;
- elaboração de estudos e instrumentos legais complementares a regulação setorial.

O primeiro ponto deve ser condição primordial a ser exigida para a agência, sob pena desta ser somente mais um órgão estatal subordinado aos interesses das políticas do Governo. O controle superior deve existir somente em relação aos setores administrativo e financeiro. As agências são órgão dos Governos e como tais, devem prestar contas de seu orçamento e do cumprimento do plano de metas, caso exista algum.

De acordo com Humberto Medina (Folha de São Paulo,2003), o atual governo pretende alterar o funcionamento das agências reguladoras, cuja estabilidade no cargo de direção estaria atrelada ao cumprimento de metas de contratos de gestão, os quais devem ser firmados com os respectivos ministérios. Entretanto esta decisão valeria apenas para as agências que regulam mercados em regime de monopólios, como a ANP e a ANEEL.

O segundo ponto aborda a necessidade da existência dos procedimentos e rotinas quando o órgão regulador faz uso da mediação de conflitos. Pode-se ampliar este conceito para toda as ações da agência e não somente a tarefa de mediador. A definição dos procedimentos internos e externos, através de um trabalho de organização e de métodos é de extrema importância para a agência reguladora manter sua uniformidade de ação.

Quando está bem definida a rotina gerencial o trabalho tende a ser bem encaminhado e os resultados são facilmente notados. Ao se determinar os procedimentos da agência, a subjetividade das ações desenvolvidas é reduzida ao mínimo necessário, fortalecendo inclusive a sua imagem e credibilidade no setor regulado.

O terceiro ponto pode parecer que a agência tende a defender exclusivamente o consumidor, deixando para as concessionárias o papel de adversário a ser combatido. Na verdade todos os regulados participantes da cadeia devem traçar como objetivo o interesse público, desde as concessionárias até os consumidores. O setor concedido às concessionárias continua sendo de interesse público, apesar destas buscarem obter lucro no desempenho da atividade.

Deve-se estar preparado para corrigir as possíveis falhas de mercado, comum em atividades econômicas. Para isso, é preciso estar atento às mudanças e se manter atualizado, principalmente em áreas como o setor energético. É necessário impor a sua condição de poder concedente com vista à formulação de uma regulação eficiente, através de sólido conhecimento do setor e transparência nas decisões tomadas.

O quarto ponto aborda a necessidade de uma trajetória coerente que demonstre tranquilidade ao mercado. Segundo Ferraz Jr (Folha de São Paulo, 2003), alguns marcos constitucionais podem ser reconhecidos como competência das agências: “regras orientadas das análises que conduzem a uma ação regulatória devem ser previamente conhecidas (exigência de transparência do poder público, art.37 caput)”.

A elaboração de audiências públicas permite a participação mais efetiva da sociedade nas tomadas das decisões. Esta iniciativa das agências reguladoras assegura a sua função de árbitro e reforça o quesito tratado anteriormente, fortalecendo ainda mais a sua credibilidade.

Ao disponibilizar determinadas questões para a análise da opinião pública, os órgãos reguladores garantem a transparência do processo decisório, captando as reais necessidades dos agentes envolvidos ao setor regulado, realizando uma regulação mais eficiente.

O ponto seguinte é de fundamental importância para alcançar os objetivos de desenvolvimento e expansão do mercado regulado. Quando existe a possibilidade de dupla regulação por esferas distintas de poder, em áreas limites, típicas fronteiras de competência, é preciso haver cooperação e convergência nas determinações. Este é o caso do setor de gás natural, por exemplo, em que a cadeia da indústria de gás natural é norteadada pela agência reguladora federal, excluindo a etapa da distribuição de gás canalizado, que compete aos Estados.

Entretanto a incompatibilidade entre alguns pontos regulados pela agência reguladora federal e a agência reguladora estadual gera conflitos. É preciso existir cooperação e fixação de objetivos comuns nas fronteiras de competência. Cada esfera tem sua importância no desenvolvimento da regulação e na correção dos rumos do setor regulado, mas é preciso identificar quais os pontos de conflitos que motivam as divergências e a possível dupla regulação.

Uma das saídas deve ser, logo de início, firmar convênios de cooperação entre as agências em atividades descentralizadas ou complementares da regulação. Ainda assim, é preciso estar bem definidas as políticas e diretrizes gerais para a indústria do gás natural.

Finalmente, apesar de ser competência do Governo a definição e adoção de políticas setoriais nas atribuições das agências deve-se prever a elaboração de estudos e instrumentos legais complementares a regulação setorial. Afinal a agência reguladora representa o Estado na função de condutora destas políticas.

Sua presença como árbitro garante uma boa fonte de informações sobre o setor regulado, lhe capacitando como analista. Ainda assim, é importante para a agência a presença de um quadro jurídico preparado para acompanhar as mudanças do setor regulado, promovendo uma regulação baseada em forte conhecimento dos aspectos legais.

2.4 Formas de regulação

Uma regulação eficiente pode ser efetivar através dos diferentes modos possíveis de condução das concessionárias dos serviços públicos, dependendo do tipo de indústria que esteja regulando bem como, os resultados que se deseja obter no mercado. Segundo Turdera (1997), quando se trata de serviços públicos de energia elétrica e gás natural, três tipos de regulação podem ser então classificadas:

- regulação de estrutura;
- regulação de condução;
- regulação de desempenho.

Ao utilizar a regulação de estrutura, o regulador pretende definir quais empresas são capazes de atuar, como por exemplo, em concessões de serviços públicos de energia elétrica. A regulação dessas indústrias possui características particulares, como a questão da universalização dos serviços, mesmo em áreas inviáveis economicamente ou pouco rentáveis para o concessionário. Esta regulação se dá através de limitações na escolha das empresas capazes em atuar nestas atividades. Limitações estas relativas ao capital, tamanho da empresa, relacionamento comercial e experiência anterior na área especificada.

A chamada regulação por condução trata de uma forma mais intervencionista, por parte do órgão regulador, frente ao concessionário. Neste tipo de regulação destaca-se o controle do valor cobrado pelo serviço prestado pela concessionária através da determinação da tarifa. Esta forma de tarifa cobre todo os custos pela prestação do serviço o que não favorece ou estimula a eficiência por parte do concessionário, na medida em que garante o retorno de todo os gastos realizados. Neste caso o objetivo é manter o controle dos rumos do setor regulado.

A regulação por desempenho tem como característica o incentivo, posto que o papel do regulador será de fomentador das ações a serem desempenhadas pelo concessionário. Neste tipo de regulação a tarifa destaca-se pelo cálculo através de uma fórmula que geralmente contempla três termos principais que variam o valor da tarifa a ser cobrada do consumidor:

- O primeiro termo garante o reajuste baseado nos índices de inflação;
- O segundo está ligado ao cumprimento de metas pré-estabelecidas
- O terceiro contempla os custos imprevistos.

Neste caso, poderá existir uma compensação das perdas imprevistas pelo concessionário e até a repartição dos ganhos com os consumidores. Este tipo de regulação merece atenção, visto que na revisão tarifária o valor pode aumentar para cobrir gastos que não estavam previstos, mas foram necessários ou até impostos pelo governo. Todavia, esta tarifa também pode ser reajustada negativamente, reduzindo o valor para o consumidor, caso haja redução de custos da concessionária, comprovada através do cumprimento das metas estabelecidas.

2.5 O papel dos agentes de regulação

As privatizações e concessões dos serviços públicos ocorreram em países que fazem a opção pelo desenvolvimento econômico através do setor privado. Exatamente nesta etapa que os serviços públicos necessitam de um acompanhamento rigoroso, garantido assim a eficiência e qualidade do serviço prestado a um preço justo ao consumidor. Este modelo adotado transferiu ao Estado o papel de agente responsável pelo controle dos serviços públicos concedidos além de indutor ao desenvolvimento econômico.

Contudo, segundo explica o Min. Nelson Jobim (O estado de São Paulo, 2000): “Criou-se um modelo novo, transferindo-se para as agências as estruturas burocráticas do velho sistema hierarquicamente autoritário – e delas emanam decisões autoritárias, incompatíveis com qualquer modelo novo”

Ao se permitir novos agentes participando na prestação de serviços público, aumenta-se à importância do controle das atividades prestadas aos usuários, tendo em vista o possível risco à quebra da continuidade da prestação do serviço público concedido. Recentemente o setor de energia atravessou uma crise que resultou em racionamento compulsório. Este fato alerta para a necessidade da atividade de regulação em compasso com as políticas setoriais do Governo.

As agências reguladoras assumiram um papel de tamanha importância frente aos agentes envolvidos nos setores regulados, que elas devem executá-lo com eficiência, de modo a obter confiança da sociedade. São grandes os desafios no intuito de manter a independência das agências de regulação de serviços públicos.

Não é tarefa simples atingir a esperada independência na atividade de regulação. Além das influências políticas por parte do governo, a agência reguladora está suscetível também às barreiras impostas pelas concessionárias. Compreender estas dificuldades é condição básica para uma boa estruturação das agências estaduais de regulação. As seguintes anomalias de mercado devem ser alvo constante do órgão regulador na tarefa de conduzir o desenvolvimento dos mercados (ANP, 2001):

- Assimetria de informações entre o órgão regulador e a empresa regulada. É preciso prestar as informações relevantes ao regulador sempre que for requerido;
- Captura do órgão regulador por falta de independência, capacitação técnica, base de informações imprecisa da empresa regulada;
- Poder de mercado dos concessionários nos mercados em regime de monopólio.
- formação de cartéis através de acordo entre concorrentes visando aumentos dos lucros.
- práticas predatórias visando eliminar os concorrentes;
- externalidades ou atos não previsíveis, realizados por terceiros, interferindo na prestação adequada do serviço público ou causando efeitos nocivos aos consumidores e concessionários.

Pode-se considerar que sempre a agência reguladora estará defasada em relação à concessionária quanto ao nível de conhecimento do setor. Isto não chega a ser um problema, pois quem realmente deve deter a tecnologia e a melhor maneira de gerir o negócio deve ser a concessionária. Inclusive para ela possa atingir a eficiência necessária para obter lucratividade no negócio.

Mas o regulador deve cobrar informações freqüentes mantendo uma base de informações atualizadas, prevendo possíveis problemas futuros. Além disso, sempre que for solicitada, a empresa deve atender a agência reguladora. Esta subordinação para com o órgão regulador evita um grande descompasso de conhecimento entre os agentes.

O problema da captura é muito comum quando não existe uma independência ampla da agência, além da inexperiência e pouco conhecimento do setor regulado. A interferência do Governo, nas diversas esferas, é fato comum no Brasil, podendo afetar diretamente na atividade desempenhada pela agência. Sem uma linha de ação coerente o trabalho da agência fica sem rumo e se transforma em instrumento político do Governo em questão.

Outro tipo de captura esta relacionada com o poder das concessionárias. Estas detêm o conhecimento do setor concedido, além de grande poder financeiro. Se a agência não estiver atualizada quanto às evoluções do setor regulado pode ser alvo de captura pela concessionária. O poder financeiro de determinados grupos pode interferir no setor regulado. Praticas de formação de cartéis através de acordo entre concorrentes ou até ações predatórias visando eliminar os concorrentes devem ser alvo da agência reguladora desde cedo.

O setor de distribuição de gás natural, por exemplo, é desenvolvido sob monopólio regional, outro grande desafio do órgão regulador estadual. Sua exclusividade no mercado lhe garante força que deve ser impedida quando o concessionário se utiliza para aumentar os seus lucros de forma abusiva. Quanto as externalidades, apesar de serem atos não previsíveis, podem interferir na prestação adequada do serviço público, causando efeitos nocivos aos consumidores e concessionários.

Cabe a agência realizar estudos manter uma maior interação com outros órgãos do governo e da sociedade, estando sempre alerta para enfrentar os desafios que porventura surjam na atividade de regulação. A sua interferência imediata na adoção de medidas eficazes na correção de possíveis externalidades deve ser um dos objetivos das agências reguladoras.

O processo de reformulação do papel do Estado atribuiu grande importância e inúmeras atividades a serem desenvolvidas pelas Agências Federais. Têm-se demonstrado interesse na descentralização de algumas atividades entendendo que assim a atividade de regulação se torna mais eficiente. A agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL estabeleceu na Resolução nº 296, de 11 de agosto de 1998, os procedimentos para descentralização das atividades complementares de regulação para os Estados.

Segundo Coelho (2001), a ANEEL espera que, com a descentralização de determinadas atividades possa aproximar a atividade de regulação dos agentes envolvidos no setor de energia elétrica, agilizar, se tornar mais presente e adaptar esta atividade às características locais. Há à necessidade de permanente acompanhamento das alterações do mercado, não estabelecendo uma regulação definitiva. A seguir descrevem-se alguns benefícios da descentralização:

- reduz assimetria de informações – devido a proximidade dos agentes econômicos
- maior cobrança política - os governos locais estariam mais responsabilizados.
- usuários com maior confiança - consumidor reclama mais .
- objetivos locais, soluções locais - regulador mais próximo dos usuários, mais apto a dirimir conflitos locais.
- relacionamento com instituições locais - PROCON, Ministério Público, outras agências.

A importância da presença das agências estaduais está na facilidade de identificação dos problemas locais, e ação mais eficiente nas soluções destes. O contato próximo às partes interessadas é o principal argumento favorável na defesa da descentralização das atividades. Entretanto a descentralização apresenta desvantagens que devem ser observadas. Nem todas as atividades da regulação serão mais eficientes com a total descentralização.

Quanto à centralização, se destacam os seguintes pontos positivos: posições uniformes, imparcialidade e maior capacidade na solução dos problemas. Existe uma coerência na resolução dos problemas encaminhados através dos órgãos locais, evitando as divergências que poderiam surgir, caso cada órgão local tomasse sua própria decisão. Já a respeito da imparcialidade, ao apreciarem os fatos de maneira mais objetiva, sem o contato direto com os interessados, evitaria influências nas tomadas das decisões.

A própria ANEEL somente transfere parte da fiscalização das concessionárias de energia elétrica como atividade descentralizada. Enquanto isso a Agência Nacional do Petróleo – ANP possui uma política diferente da adotada pela ANEEL, apresentando um perfil extremamente centralizador. Esta característica pode influenciar a regulação da distribuição de gás devido à distância que é estabelecida com os órgãos estaduais.

Tendo em vista a complexidade inerente à atividade de regulação, mais acentuada em determinados setores, evidencia-se a importância da descentralização das atividades. Contudo, deve-se encontrar o ponto de equilíbrio evitando conflitos nas possíveis fronteiras de competência. A incompatibilidade entre a regulação federal e estadual tem gerado alguns problemas que interferem no desenvolvimento do setor regulado. O investidor espera definições para poder aportar seu capital em um jogo de alto risco.

2.6 Considerações finais

Percebe-se a complexidade de, simultaneamente ao desenvolvimento do mercado, garantir-se proteção aos consumidores e se impor frente ao poder dos concessionários. O órgão regulador deverá criar mecanismos que permitam o desenvolvimento do mercado onde ele ainda é inexistente, além de incrementá-lo onde ele já está firmado. Os investidores esperam o retorno dos seus investimentos e os usuários querem preços mais atraentes.

É neste ambiente, que o governo deve atuar contra possíveis abusos de poder das concessionárias. No caso específico da distribuição de gás natural, normalmente funcionando como um monopólio regional, é tarefa complicada a missão de induzir o consumo do gás e ao mesmo tempo pensar em introduzir a concorrência. Este mercado é incipiente e de baixa expressão na matriz energética nacional, sendo preciso incentivar a entrada de novos agentes.

Quando se discute o papel do órgão regulador, chega-se a conclusão que se faz necessário uma doutrina regulatória. Entretanto não basta ter a competência de regulamentar um determinado setor, é preciso estar bem estruturado para enfrentar as novidades que surgem na medida em que a indústria se desenvolve, absorver novas tecnologias e ganhar maior independência.

O órgão regulador deverá tomar decisões transparentes e baseadas em forte conhecimento do assunto tratado, de maneira a transmitir confiança ao mercado. Em se tratando da distribuição de gás, que se encontra em fase inicial de estruturação, a assimetria de informações tende a ser reduzida, pois é possível acompanhar desde cedo o desenvolvimento do mercado. Desta forma enfatiza-se a necessidade de aprimoramento antecipado do quadro técnico das agências de regulação, reduzindo as chances do órgão ser alvo de captura dos concessionários.

Deve-se analisar o ambiente que cerca o setor regulado para determinar qual a condução a ser adotada. Sem dúvida a regulação por desempenho é a mais justa para todos os agentes na medida em garante o valor mais equitativo das tarifas, mas pode não ser a mais eficiente em mercados ainda incipientes. Para atrair o desenvolvimento do setor e garantir retorno dos investimentos das concessionárias o governo poderá fazer uso da regulação por estrutura. É preciso conciliar o desenvolvimento do setor de gás natural em compasso com as políticas de gestão dos governos vigentes.

III

A IMPORTÂNCIA DOS ÓRGÃOS REGULADORES NA CONDUÇÃO DA INDÚSTRIA DE ENERGIA

3.1 Marco institucional

A Constituição Federal de 1988 no seu artigo nº 175, que trata da responsabilidade da União, Estados e Municípios de prestarem os serviços públicos de água, luz, comunicação e gás, explicita que essa responsabilidade poderá ser delegada a terceiros mediante concessão ou permissão do serviço, através de licitação pública.

A Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, conhecida como a Lei de Concessões, regulamenta o artigo nº 175 da Constituição Federal de 1988. No capítulo VIII, artigo nº 29, declara que cabe ao poder concedente regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação.

No item relativo as disposições preliminares, o Poder Concedente é definido como a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios. A concessão de serviço público será feita mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou empresa que demonstre possuir capacidade para realizar o serviço, por sua conta, risco e prazo.

Já no artigo 30 - parágrafo único, transcrito a seguir, fica claro a necessidade do desenvolvimento dos órgãos reguladores dos serviços públicos concedidos:

“A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente da concessionária e dos usuários”.

As emendas constitucionais nº 5 e nº 9 de 1995 somadas com a criação da lei nº 9.478 de seis de agosto de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, foram os impulsos definitivos ao processo de reestruturação do setor de petróleo e gás. Desde então, a regulação econômica deste setor ficou dividida em dois níveis de controle: Federal e Estadual.

A Lei nº. 9.478 de 06 de agosto de 1997 dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, cria o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE e a Agência Nacional do Petróleo - ANP. Sendo que para o serviço de distribuição de gás natural canalizado, atribuiu-se competência aos Estados, amparadas legalmente pelo parágrafo 2º do Art. 25 da Constituição Federal e pela Lei geral das concessões nº 8.987 de 1995. Essa última legislação estabelece a cada Estado a efetivação do seu órgão estadual de regulação e fiscalização dos serviços públicos concedidos.

3.2 Tipologias das Agências Reguladoras

As reformas no setor de infra-estrutura afirmaram a importância do Estado regulador, instituindo-se os órgãos nacionais setoriais de regulação. Então, surgem as primeiras agências de regulação setorial:

- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL;
- Agência Nacional do Petróleo – ANP.

A Lei 9.427 de 1996 criou a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, órgão encarregado de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal. A LEI nº 9.478, de 06 de agosto 1997, lei do petróleo, versa sobre a política energética nacional, sobre o monopólio das atividades relativas ao petróleo além da criação do CNPE e da ANP.

Esta lei confere grande importância a ANP, definindo como sua finalidade regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas da indústria de petróleo. Além disso, a ANP poderá atuar em conjunto com outros órgãos do governo (ANEEL e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE). Estas agências federais atuam em setores específicos, sendo consideradas de característica setorial, enquanto que de maneira inversa às agências federais, os Estados procuraram criar, em sua maioria, agências multi-setoriais.

Como condição principal na criação destas agências considera-se o fato do alto custo para os Estados, caso fossem criadas varias agências de pequeno porte para regular os diversos serviços públicos concedidos. Outras variáveis devem contribuir para a escolha do modelo a ser adotado. Apenas, o menor custo como justificativa apresentada, não garante necessariamente a melhor atuação da agência nos diversos segmentos regulados. Apresenta-se a seguir um quadro comparativo entre órgãos setoriais e multi-setoriais.

Tabela 3.1 – modelo multi-setorial x modelo setorial

SETORIAIS	MULTI-SETORIAIS
objetivos setoriais mais precisos facilidade de estabelecer transparência	menor custo direto da regulação melhor sentimento das externalidades
reduz assimetria de informações em face de capacitação mais especializada	mão de obra polivalente transferência de experiência entre setores
maior facilidade de identificação frente ao usuário	maior facilidade de permear fronteiras regulatórias
consumidor bem informado: maior confiança, mais solicitações e reclamações	para o consumidor menos informado significa uma redução nas possibilidades para reclamar

Fonte: IBRASP – Concurso AGERBA (1999)

Comparando as vantagens de cada modelo de agência nota-se que a maneira setorial é mais especializada e transmite maior confiança aos consumidores. Isto ocorre pela identificação que o usuário faz com o setor regulado, como a ANEEL com o setor de energia elétrica. Além disso, as políticas são exclusivas para um setor, reduzindo a chance da agência não identificar claramente seus objetivos. No outro modelo, multi-setorial, a agência deve aproveitar a vantagem da mão de obra polivalente, mas ter a sua estrutura bem distribuída e as tarefas de cada setor bem definidas.

Cabe a cada governo estadual propor os modelos adotados com base na experiência anteriores e nas análises dos seus mercados. Têm-se criado agências estaduais que controlam, por competência própria ou mediante convênio com respectivos órgãos competentes, os mais diferentes tipos de serviços públicos. Apesar de ser maioria o modelo multi-setorial, não é unanimidade entre os Estados a adoção do mesmo modelo.

A agência do Estado de São Paulo adotou um perfil próximo do setorial, diferente da agência da Bahia. Ela regula apenas dos setores de energia elétrica e de gás natural, enquanto que na Bahia segmentos completamente distintos são especificados nas suas competências. Não existe nenhuma interferência ou qualquer contato com o governo federal para identificar o melhor modelo a ser adotado. Dentre os diversos serviços públicos, apresenta-se uma relação dos principais em que as agências estaduais regulam:

- distribuição de gás canalizado;
- saneamento;
- rodovias,
- portos
- hidrovias;
- irrigação;
- transporte intermunicipal de passageiros ;
- terminais rodoviários, hidroviários e aeroportos;
- inspeção de segurança veicular;
- energia elétrica; e
- telecomunicações.

Algumas das Agências Estaduais claramente focam suas atividades em determinados segmentos por terem seguido os passos de desenvolvimento das agências federais como a ANEEL e a ANP. Estas agências foram criadas com o propósito de atuarem em determinado segmento devido ao estágio do seu mercado, sendo de característica obrigatoriamente setorial. Entretanto a maioria optou por atuar em vários segmentos, talvez por seguir os modelos de algumas agências estaduais pioneiras como a AGERGS, a AGERBA.

3.3 Associação das Agências Reguladoras - ABAR

Apesar das várias dificuldades encontradas neste curto período e o pouco tempo de existência do modelo institucional adotado pelo governo passado e das perspectivas de mudanças pelo novo governo, tem-se verificado a consolidação das agências reguladoras. Atualmente, verifica-se a presença das Agências de Regulação em vários Estados atuando em diferentes serviços públicos.

Como forma de garantir o avanço das atividades de regulação no Brasil, surgiu a Associação Brasileira das Agências Reguladoras – ABAR. A proposta de criação da ABAR foi apresentada quando da primeira troca de experiência entre representantes de comissões estaduais, realizada em 24 de fevereiro de 1999 em São Paulo. A descentralização é um dos temas mais defendido pela ABAR (Jabor, 1999). A tabela seguinte apresenta as agências reguladoras estaduais associadas a ABAR:

Tabela 3.2 - Agências associadas a ABAR

INSTITUIÇÃO	Energia elétrica	Transporte	Gás	Saneamento	Telecom	Petróleo	Mineração	Águas	Outros
Agências Nacionais									
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	X								
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários		x							
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres		x							
ANCINE – Agência Nacional do Cinema									X
ANP - Agência Nacional do Petróleo			X			X			
Agências Estaduais									
ARCON - Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos – Pará	X	X							
AGERGS - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	X	X	X	X	X				X
AGERBA - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos, de Energia, Transporte e Comunicação da Bahia	X	X	X		X				
CSPE – Comissão dos Serviços Públicos de Energia	X		X						
ARTESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo		x							
ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará	X	X	X	X					
ASEP - RJ - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro	X	X	X	X					
AGEAC - Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre									X
ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte	X		X						
AGER/MT - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso	X	X	X	X	X		X		X

AGR - Agência Goiânia de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos	X	X	X	X	X	X	X		
ARPE - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Pernambuco	X	X	X	X	X				X
AAGISA – Agência de Águas , Irrigação e Saneamento do Estado da Paraíba								X	
ARSAM - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas		X	X	X					
ARSAL - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas	X	X	X	X	X				X
AGEPAN - Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul	X	X	X		X		X		
AGEEL - Agência Estadual de Energia Elétrica da Paraíba	X								
Agências Municipais									
ARCG – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande / Mato Grosso do Sul – MS		x		x					
AMAE – Agência Municipal de Água e Esgotos de Joinville				x					
ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal				x					
AGERSA - Agência Municipal de Regulação Serviços de Saneamento de Cachoeiro de Itapemirim				X					

Fonte: ABAR, 2004.

Nestes primeiros anos de existência, a busca da consolidação das atividades de regulação em todo o Brasil visa encontrar soluções para os problemas comuns das agências.

Podem-se resumir os principais objetivos da ABAR nos seguintes pontos:

- definir critérios uniformes em decisões semelhantes;
- preservação do interesse público;
- aprimoramento das agências;
- colaboração entre as agências associadas.

Neste período a ABAR realizou três Congressos Nacionais abordando o tema da regulação dos serviços públicos. O I Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos foi realizado em Salvador em julho de 2000 através da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações do Estado da Bahia - AGERBA.

Os trabalhos apresentados abordaram em especial aspectos jurídicos e técnicos da regulação e temas referentes aos direitos dos usuários. Demonstrando o interesse dos profissionais envolvidos na regulação, mais de 600 participantes dos mais diversos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como, representantes de concessionárias e Universidades contribuíram para este primeiro encontro.

O II Congresso foi realizado através da Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em São Paulo, em 2001, dando seqüência ao primeiro evento. O III foi realizado em Gramado – RS por meio da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS. Esta continuidade garante credibilidade ao encontro e consolida a discussão sobre a regulação no Brasil.

Figura 3.1 – Agências Reguladoras



Fonte: ABAR, 2004.

Foi realizado no mês de novembro de 2002 o Fórum sobre regulação de gás natural, em Salvador na AGERBA. Neste encontro foram abordados os principais problemas em comum as agências estaduais. Estas informações foram coletadas pela ABAR, que participava do grupo de revitalização do gás natural. Além disso, discutiram-se os encaminhamentos que foram dados por este governo no desenvolvimento do setor de gás natural e as prováveis falhas que devem ser corrigidas pelo próximo governo.

Neste encontro a CSPE apresentou uma análise dos contratos de concessão das empresas distribuidoras de gás. Este trabalho identificou os avanços dos novos contratos firmados pela CSPE, com as companhias distribuidoras privadas do Estado de São Paulo, frente aos contratos da maioria das concessionárias estaduais. Estes contratos possuem características semelhantes e foram tratados de maneira integrada.

3.4 ABEGÁS

Com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento do setor de gás natural especialmente a indústria de gás canalizado, constituiu-se em dois de fevereiro de 1990 a Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado – ABEGÁS. Esta associação trabalha na defesa dos interesses das concessionárias distribuidoras de gás canalizado, buscando ampliar a oferta deste energético no País.

O seu quadro é composto por empresas concessionárias de distribuição de gás canalizado dos vários Estados da Federação, que recebem a denominação de *Sócios Efetivos*. Além destas empresas, a ABEGÁS conta com mais três categorias de associados: *Sócios Participantes*, *Sócios Colaboradores* e *Sócios Honorários*.

A associação também promove e incentiva a criação e o desenvolvimento de concessionárias nos estados. Ainda como objetivos da ABEGÁS pode-se citar a intercâmbio com órgãos do governo estadual e federal no fortalecimento do setor, assim como a troca de experiência entre os sócios no objetivo de expandir a oferta do gás natural nos mercados de distribuição.

Apresenta-se em seguida mapa das companhias distribuidoras de gás presentes no País associadas a ABEGÁS (ABEGÁS, 2003):

Figura 3.2 – Companhias Distribuidoras.



Fonte: ABEGÁS, 2004.

3.5 A regulação setorial da indústria de gás natural

Dentre as atividades da indústria de petróleo e gás a grande maioria é de responsabilidade da ANP, sendo a distribuição e comercialização competência dos Estados. Observa-se que a lei que flexibilizou o monopólio do setor e implementou a ANP, permite a delegação de atividades, mediante convênios com instituições públicas e privadas, na missão de regular as diversas etapas. Segundo Krause (1998), as seguintes etapas devem receber atenção especial do órgão regulador:

- expansão e operação dos dutos;
- garantia da segurança de abastecimento do mercado;
- introdução e defesa da concorrência;
- política de tarifas e preços;
- instalações de estocagem;
- serviços de distribuição e comercialização
- indicadores de desempenho do setor.

Devido a forma integrada da cadeia do gás natural é preciso objetivos comuns entre as agências estaduais e a ANP. Quanto às etapas anteriores a da distribuição, que são exclusivamente reguladas pela ANP, nota-se grandes avanços neste curto período. Destaca-se a introdução da concorrência no suprimento através da possibilidade do livre acesso de terceiros aos gasodutos, e também as licitações dos blocos para exploração e produção que já estão na quinta rodada.

As atividades já desenvolvidas pela ANP devem ser tomadas como referência pelos órgãos estaduais, tanto como fonte inspiradora de conhecimentos técnicos como de sinalização das diretrizes adotadas. Apesar de ser competência da agência estadual somente a regulação da distribuição do gás, é preciso haver maior cooperação técnica com a ANP.

Deve-se analisar com cautela o mercado local e verificar se todos os pontos anteriores podem ser investidos pela agência reguladora estadual. Percebe-se que ainda existe um vasto campo a ser trabalhado, principalmente pelas agências estaduais, fiscalizando a situação econômico-financeira da concessionária, garantindo o atendimento do mercado, flexibilizando o livre acesso às redes de distribuição bem como, aprimorando os contratos e procedimentos referentes à fiscalização.

Nota-se que um trabalho em conjunto é imprescindível para a regulação desta indústria emergente de gás natural evitando que nas fronteiras de competência exista a possibilidade de dupla regulação. Os Estados através de suas políticas energéticas devem aproveitar à trilha traçada pela ANP. Apesar da o esforço em modificar a matriz energética nacional, esta iniciativa deverá ser ampliada pelas agências estaduais para que o objetivo final possa ser atingido.

Dentre os principais entraves destaca-se os contratos de concessão. Estes foram firmados com base em cenário político e econômico anterior. Companhias distribuidoras estatais foram criadas e depois vieram as agências reguladoras. É preciso rever estes contratos, pois é exatamente através deste instrumento que o regulador promoverá a entrada de investimentos, a introdução da concorrência na comercialização, garantirá a continuidade e a qualidade dos serviços prestados aos usuários e permitirá o retorno dos investimentos dos agentes privados.

3.6 Revisão dos contratos

Os contratos firmados entre os governos estaduais e suas concessionárias apresentam características semelhantes nos diversos Estados. Atualmente estes contratos apresentam vários problemas para o regulador poder atuar de forma eficiente. É necessário abrir espaço para os órgãos reguladores estaduais atuarem nos segmentos de serviços públicos concedidos.

Na época de criação das primeiras concessionárias foi preciso atrair investidores parceiros dos Estados para constituição das distribuidoras. Para permitir a entrada deste capital e justificar o retorno destes investimentos foram concedidas enormes vantagens às empresas.

Além disso, por serem empresas sob controle estatal, não se justificou logo de início a necessidade de impor cláusulas de cumprimento de metas e penalidades mais severas. Afinal de contas o executor dos serviços públicos concedidos é o próprio Estado.

Com as alterações encaminhadas pelos governos na forma de conduzir os serviços públicos de distribuição de gás canalizado, alguns entraves surgiram através da criação das agências reguladoras estaduais. O principal deles está nos contratos existentes entre os concessionários e os governos. Atualmente estes contratos são altamente favoráveis às distribuidoras, restando pouco espaço para a regulação pela agência. É importante revisá-los visto que muitos deles foram firmados antes da criação das agências¹.

Mesmo os contratos firmados depois da criação das agências necessitam de ajustes. Estes contratos estão defasados, contendo cláusulas que não representem as atuais diretrizes dos respectivos governos, dentre diversos outros problemas. O grupo econômico e financeiro da CSPE realizou um estudo dos principais problemas dos modelos de controle adotados pelos Estados. A tabela a seguir apresenta uma comparação dos principais avanços da CSPE no controle das concessionárias frente ao modelo ainda adotado em vários Estados:

¹ Este é o caso do contrato da BAHIA GÁS, firmado antes da criação da AGERBA. Sem dúvida este contrato deverá ser revisto e adequá-lo a atual conjuntura regulatória, evitando distorções e benefícios unilaterais para qualquer parte.

Tabela 3.3 – Modelos de controle CSPE X Estatal

MODELO CSPE	MODELO CONTROLE ESTATAL
AQUISIÇÃO DO GÁS	
<p>aprovação prévia da CSPE de todos os contratos de aquisição de gás;</p> <p>limitação do repasse aos usuários dos preços do gás e do transporte quando excessivos;</p> <p>obrigações contratuais de risco comercial para as distribuidoras.</p>	<p>não há aprovação prévia dos contratos de aquisição de gás;</p> <p>repasse automático dos preços de gás e transporte, sem limitação.</p>
PENALIDADES	
Advertência e multa de até 2% do faturamento anual por infração.	Advertência e intervenção;
INVESTIMENTOS	
<p>obrigação de expandir e ampliar as instalações para garantir a demanda futura;</p> <p>obrigação de expandir por solicitação de interessado, desde que economicamente viável (participações financeiras)</p> <p>metas obrigatórias.</p>	realizar investimentos cujos estudos de viabilidade econômica justifiquem a rentabilidade mínima de 20% a.a. e depreciação de 10% a.a.
PRAZO DE CONCESSÃO	
<p>prazo de 30 anos;</p> <p>prorrogação por mais 20 anos;</p> <p>permitida prorrogação uma única vez, condicionada à análise da CSPE;</p> <p>permitida participação em nova licitação, após a prorrogação.</p>	prazo de 50 anos.
INSTRUMENTOS DE CONTROLE	PRAZOS PARA O PODER CONCEDENTE
<p>implantação de Plano de Contas constando o registro em separado das receitas, despesas e custos pertinentes às atividades de comercialização e distribuição;</p> <p>projeto de Qualidade que abrange a segurança do fornecimento produto e da qualidade do atendimento comercial.</p>	<p>reajuste de tarifas: 7 dias corridos contados a partir da data de sua aplicação pela concessionária;</p> <p>alteração de Normas Técnicas: 30 dias; se não se pronunciar, fica aprovada a proposta da concessionária;</p>

Fonte: CSPE, 2002

Destacam-se, desta maneira, as seguintes desvantagens do modelo estatal:

- Não existe separação entre as atividades de distribuição e comercialização impossibilitando a competição na comercialização do gás natural;
- Não existem metas obrigatórias de investimento para a concessionária efetuar a expansão da rede e promover o atendimento a novos segmentos;
- Não existe cobrança ou programas de incentivo a melhoria da prestação do serviço;
- Há um desequilíbrio nos direitos e obrigações da distribuidora.

Neste processo de elaboração dos novos contratos um grande avanço promovido foi à alteração dos prazos de concessão e exclusividades das concessionárias na distribuição e comercialização do gás natural canalizado. No modelo estatal tanto o sistema de distribuição quanto à comercialização são exclusivos das distribuidoras por todo o prazo de concessão. A CSPE efetuou as seguintes alterações prevendo a introdução da competitividade no setor de gás natural:

Tabela 3.4 - distribuição x comercialização

Serviço de distribuição	Serviço de comercialização
Válido por todo o todo o prazo de concessão	Durante todo o prazo de concessão para os usuários Residenciais e Comerciais Prazo de 12 (doze) anos aos demais usuários

Fonte: CSPE, 2002

Depois de vencido o prazo de exclusividade da concessionária na comercialização, o usuário poderá se tornar livre adquirindo o gás e o serviço de transporte deste gás de outros prestadores, tais como produtores comercializadores ou de outras distribuidoras. Além disso, existe a obrigação da concessionária de permitir o livre acesso aos usuários mediante pagamento pela distribuição.

Os novos contratos de concessões deverão ser elaborados de tal maneira que permitam o maior controle das ações dos concessionários, senão a agência corre o risco de atuar sem um respaldo firme que lhe garanta maior poder de atuação. Atualmente os contratos vigentes firmados entre as companhias distribuidoras e os Governos estaduais são bastante favoráveis à concessionária, deixando pouco espaço para a regulação pela agência. Da forma atual será difícil para a AGERBA regular a BAHIAGAS sem rever o contrato de concessão.

3.7 A Indústria emergente de gás natural

Com mercados incipientes, a indústria emergente de gás natural não deve ser tratada da mesma forma que as indústrias de energia maduras, como a elétrica e de petróleo e derivados. O grande desafio do regulador é introduzir a concorrência nestes mercados sem inviabilizar a entrada de investidores, através de regras claras e quadro institucional definido.

Faz-se necessário apresentar estabilidade política e econômica, como garantia aos investidores do potencial de crescimento do mercado. Antes de implementar a regulação nestes mercados deve-se analisar as características de uma indústria emergente, evidenciadas pela infra-estrutura ainda incipiente em fase de expansão. De acordo com Alveal (2001), observam-se os seguintes aspectos na indústria de gás natural no Brasil:

- redes de distribuição de pouca expansão e capilaridade;
- custo elevado no desenvolvimento das redes;
- ambiente instável e pouca credibilidade dos investidores;
- mercados dispersos e de baixo consumo;
- segmentos concentrados em indústrias e na geração termelétrica;
- preços elevados do transporte em longas distâncias;

Mesmo com inúmeras incertezas, ainda assim, o setor de distribuição de gás canalizado detém um grande potencial de crescimento, devendo ser atentamente planejado e devidamente acompanhado pelos órgãos reguladores. Um prévio estudo destes mercados é condição necessária para o melhor aproveitamento deste energético, atraindo os recursos dos investidores e o crescimento de número de usuários atendidos.

A implantação das extensas redes de transporte e distribuição requer elevados investimentos, e como garantia de retorno destes, o mercado exige a presença de potenciais consumidores concentrados. Cabe ao concessionário aproveitar a sua base de grandes consumidores, devendo também atender os diversos segmentos existentes, não discriminando aqueles que ser de baixa rentabilidade.

Certos setores caracterizados pelo baixo consumo unitário se comparado ao industrial, como o residencial e o automotivo, devem ser amparados pelo regulador através de medidas que garantam investimentos na sua ampliação. Apesar dos pequenos volumes distribuídos, estes mercados devem receber atenção da distribuidora, afinal a esta assumiu a prestação de um serviço público.

A indústria de gás natural é classificada como uma indústria de rede com determinadas características que não facilitam a sua regulação, exigindo informação precedente por parte do regulador e esforço para conseguir harmonizar os vários interesses da cadeia. Uma indústria de rede é caracterizada, entre outros aspectos, pela possibilidade de interconexão dos diversos agentes envolvidos, tais como:

- produtor;
- fornecedor;
- supridor;
- transportador;
- comercializador e
- distribuidor.

A missão da ANP na regulação da indústria de gás natural é muito mais abrangente que as agências estaduais, somente competindo ao Estado à regulamentação da distribuição do gás canalizado. No entanto, isto já é condição para existir entraves, caso não exista uma articulação em conjunto das esferas reguladoras. A indústria de gás natural no Brasil está submetida a uma dupla regulação.

As empresas estaduais de distribuição do gás, assim como os governos estaduais possuem o poder da política regional para uso do gás natural e desenvolvimento do mercado. Desta maneira, estas políticas podem assumir características distintas em cada Estado. Enquanto isso, no âmbito federal, compete a ANP propiciar os mecanismos de desenvolvimento da indústria nacional de gás natural.

Outra informação relevante ao desenvolvimento da indústria de gás natural refere-se a sua própria estrutura. Nos moldes institucionais em que se encontra, a figura do distribuidor, representada pelas concessionárias estaduais atua em um regime típico de monopólio natural. Nestes casos, segundo Alveal (2001), a concorrência só se efetivará a custos mais elevados ou duplicação desnecessária de esforços.

Segundo Carmen Alveal (2001) um regime de monopólio natural quando existem as seguintes características:

- o serviço prestado é essencial ou estratégico para o Estado;
- utiliza-se da economia de escala na sua prestação;
- existe uma legislação obrigando o fornecimento do serviço ou do produto;
- produção e localização favorável aos centros consumidores; e
- produto de difícil estocagem.

IV

A INDÚSTRIA DE GÁS NATURAL NO ESTADO DA BAHIA

4.1 Surgimento da indústria de gás natural

Antes de ser produzido e utilizado em larga escala, o gás natural era aproveitado quase que exclusivamente para suprimento da iluminação. O grande salto para a utilização em quantidades expressivas foi dado quando das descobertas de grandes reservatórios mundiais, aliados ao avanço da tecnologia de transporte do gás natural. Desde então, verificou-se a sua rápida ampliação de produção e consumo. Contudo, grande parte da produção estava atrelada à de petróleo.

Os avanços tecnológicos na construção de gasodutos, o desenvolvimento de novas técnicas de soldagem e materiais, após a Segunda guerra mundial, possibilitaram disponibilizar o gás natural em larga escala através de distâncias cada vez maiores. As grandes descobertas das reservas de gás natural permitiram produções independentes do Petróleo, contudo os combustíveis concorrentes dominavam os mercados e a necessidade de adaptar ou alterar equipamentos e estruturas para uso do gás natural dificultava a sua entrada maciça no mercado. (PETROBRÁS, 2001).

Estes fatos foram determinantes ao impulso do mercado de gás natural, introduzindo-o em segmentos dominados por outros combustíveis. Considera-se o período imediatamente anterior a Segunda guerra como a fase inicial da atividade econômica da indústria de gás natural. A convergência das vantagens técnicas, decorrentes do incremento do consumo mundial do gás em um período curto de tempo, intensificou sua participação no segmento industrial, dominado pelo carvão e pelo óleo (PETROBRÁS, 2001).

4.2 Características do mercado de gás natural no Brasil

O desenvolvimento do consumo de gás natural está atrelado a sua disponibilidade próxima dos centros produtores ou a existência das redes de gasodutos. As regiões litorâneas e as regiões próximas de indústrias são os grandes mercados consumidores promissores. O aumento da demanda deste mercado potencial condiciona-se à expansão das redes distribuidoras, garantindo o abastecimento.

Mas grande parte da produção nacional ainda não é aproveitada pelo mercado consumidor, sendo na maioria utilizada pela principal produtora, a PETROBRÁS. Além disso, especula-se que o governo priorizou o uso do gás da Bolívia ao de origem nacional. A região sudoeste se destaca como região promissora de aumento do uso, devido principalmente ao gasoduto Bolívia-Brasil.

A região Nordeste é o segundo mercado nacional de gás natural, garantido principalmente pela produção local, exercendo o estado da Bahia o papel principal. A produção de gás natural está bastante integrada à produção de petróleo devido à maioria das reservas serem de gás natural associado² e mais da metade estarem em águas profundas (ANP, 2001).

Verifica-se a importância da Bahia na produção nacional de gás natural durante a fase inicial até meados da década de 80. Entretanto foram as últimas descobertas da bacia de Campos elevaram as reservas nacionais de gás natural e desencadearam o desenvolvimento expressivo da produção deste combustível.

A década de 90 representa uma fase de consolidação da indústria nacional de petróleo, com grandes descobertas e pelo desenvolvimento tecnológico, especialmente na produção em águas profundas. Além disso, a demanda de gás natural no Brasil tende a aumentar como decorrência da política nacional de elevar a participação do gás natural na matriz energética para níveis acima de 10%.

Considerando as suas vantagens, decorrentes de suas qualidades como combustível limpo e matéria-prima, o gás natural tem se mostrado um grande concorrente de outros energéticos nos mais diversos segmentos de mercados consumidores. Na última década foi verificado um incremento de 8,2% a.a (Gás Brasil, 2001) na demanda de gás natural no Brasil devido às novas possibilidades de uso deste energético.

² O Gás Natural quando se encontra dissolvido em óleo, em reservatórios, é chamado de *associado*. Este gás é separado do óleo antes de ser distribuído. Quando, em reservatórios, se encontra livre de óleo ou apresenta pequena quantidade deste componente é conhecido como *não-associado*.

Os dados seguintes comparam os valores das reservas de gás natural atuais já descobertas da Bahia com o Brasil e o mundo:

Tabela 4.1 –Reservas de gás natural

REGIÃO	Descobertas (m ³)
Bahia	24 bilhões
Brasil	225 bilhões
América Latina	08 trilhões
Mundiais (Europa Oriental e Oriente Médio)	146 trilhões

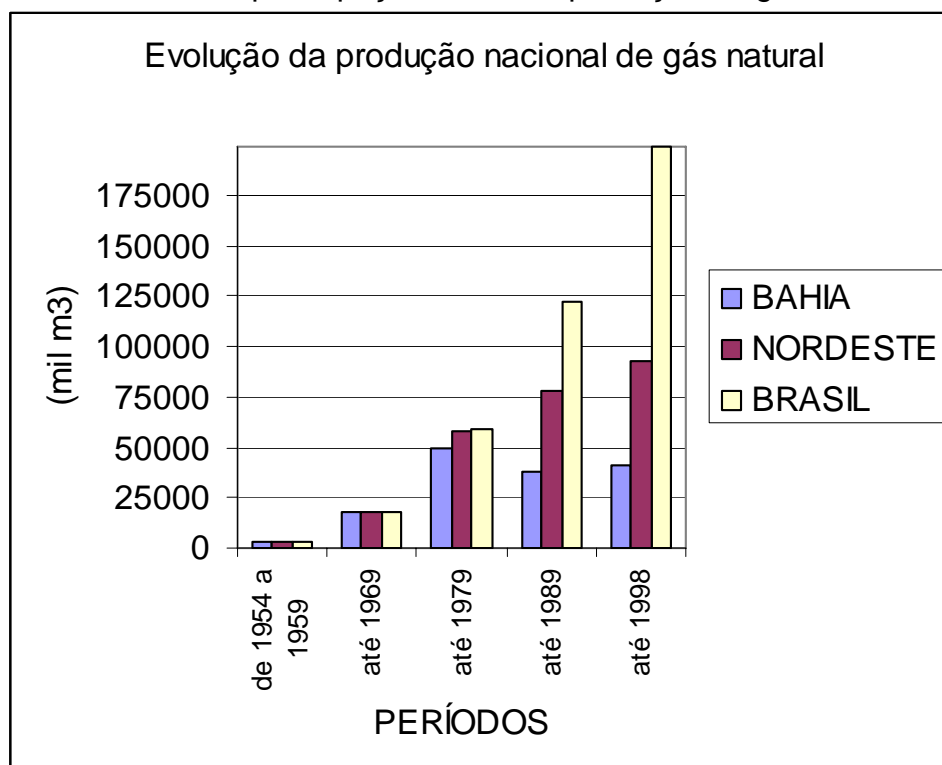
Fonte: BAHIAGÁS (2003)

Tabela 4.2 - Produção nacional de gás natural (mil m³)

PERÍODO	BAHIA	NORDESTE	BRASIL
1954 – 1959	3004	-	-
1960 – 1969	18083	18251	18251
1970 – 1979	49003	57916	58744
1980 – 1989	38027	77992	121628
1990 – 1998	40739	93109	198815

Fonte: PETROBRAS (2001).

Gráfico 4.1 – participação Bahia na produção de gás.



Fonte: PETROBRAS (2001).

Além de geração primária de energia, diversos segmentos, contribuem para o desenvolvimento da indústria e mercado de gás natural variando bastante o perfil e a participação de cada tipo de consumidor na utilização do gás natural. Podem-se citar, como alguns exemplos de setores possíveis de substituição do energético utilizados pelo gás natural, os seguintes segmentos:

- residencial;
- serviços;
- comércio;
- transportes;
- indústrias petroquímicas;
- cerâmica;
- siderúrgica;
- mineração;

No cenário atual, existe a necessidade de um combustível que permita um desenvolvimento com manutenção da qualidade de vida. O gás natural apresenta vantagens frente aos demais combustíveis concorrentes disponíveis. A necessidade de redução dos níveis de poluição, aliado ao aumento da eficiência nos processos industriais são fatores determinantes na escolha do gás natural como fonte de energia e como matéria prima.

As características do gás natural ressaltam as suas vantagens. A queima do gás é isenta de resíduos e com emissões reduzidas de poluentes quando comparada a outros combustíveis normalmente utilizados, tal como o óleo diesel, o carvão e o óleo combustível. Outra vantagem é a possibilidade de fornecimento direto, sem interrupção, eliminando necessidades de armazenamento, ao contrario do que ocorre com outros energéticos como o óleo combustível.

4.3 A Indústria de gás natural na Bahia

A indústria de gás natural no Brasil teve início com as descobertas das primeiras reservas de petróleo na Bahia. A primeira descoberta de petróleo no Brasil, em quantidade razoável, deu-se em Lobato, na década de vinte. Nesta época, planejava-se a criação do órgão responsável pela política energética do país, o Conselho Nacional do Petróleo – CNP, ligado à Presidência da república.

Logo após as descobertas, deu-se início ao processo de nacionalização dos processos de petróleo no Brasil. Em janeiro de 1939, o petróleo jorrou acima dos 200 metros em Lobato, no mês de abril seguinte era criado o CNP (A Tarde, 2001). Através de suas determinações, foram realizadas mais perfurações de poços na região do Lobato e na região do recôncavo baiano. Nos primeiros poços, a quantidade descoberta foi considerada comercialmente inviável.

No início da década de 40, com as descobertas dos campos de Candeias e Itaparica, a quantidade de óleo já era considerada suficiente para permitir a produção. No mesmo período, foi descoberta uma grande reserva de gás natural na localidade de Aratu, aproveitado nos segmentos industriais locais. (PETROBRÁS, 2001).

O período compreendido entre 1929 e 1950 foi intenso de transformações históricas no Brasil e no Mundo, que foram determinantes no desenvolvimento da indústria de petróleo brasileiro. O País passava por um período ditatorial, sob o comando de Getúlio Vargas, que durou até o ano de 1945. O traço marcante deste governo foi o desenvolvimento nacional. Foi criada a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, evidenciando a política nacionalista, principalmente em relação às questões energéticas³.

O fim da Segunda guerra despertou a necessidade de garantir o suprimento dos combustíveis. A dependência de recursos energéticos importados despertou a consciência para o risco de desabastecimento. Além disso, o crescimento nacional elevou rapidamente o consumo destes produtos. A dependência externa de combustíveis representava quase metade das matérias primas importadas pelo Brasil. (PETROBRAS, 2001).

Algumas reservas de petróleo já eram economicamente viáveis, todavia as importações de petróleo aumentavam. O petróleo passou a ser considerado estratégico e necessário para a segurança nacional. O campo de Candeias foi inicialmente o principal fornecedor de petróleo para a RLAM. Este campo era o de maior produção de petróleo da época e foi o motivo da escolha da localização da refinaria.

³ A moderna indústria do petróleo no Brasil teve início com a inauguração, em 1950, da primeira Refinaria de petróleo do país, a Refinaria Landulpho Alves Mataripe - RLAM.

Inicialmente com produção incipiente, durante a década de 60, a produção de gás natural era destinada a reinjeção nos poços. No final da década iniciou-se o fornecimento às indústrias do recôncavo, como as têxteis, de cimento e de cerâmica. (ENERGE, 1995). Mais tarde, em conjunto com os campos de Alagoas e Sergipe amadurecia o abastecimento regional de gás natural, consumido pelas novas indústrias químicas e petroquímicas do Nordeste. (ANP, 2001).

Durante a década 1970, a política nacional visava maior segurança em relação ao mercado internacional impulsionando o desenvolvimento da indústria de petróleo e gás natural. Os choques do petróleo de 1973 e 1979 levaram a PETROBRAS a investir mais em perfurações visando à auto-suficiência nacional de petróleo (ENERGE, 1995).

Uns grandes impulsos para a indústria nacional de petróleo foram as descobertas e início produção da Bacia de Campos no estado do Rio de Janeiro, no final da década de 70. Em um curto espaço de tempo a Bacia de Campos ultrapassou a produção do Recôncavo Baiano. (BNDES, 1997). Acompanhando a evolução da produção de petróleo, elevou-se a queima do gás natural, chegando a 40% da produção, devido à falta de uma estrutura para escoamento e aproveitamento da produção dos campos marítimos. (ENERGE, 1995).

4.4 O gás natural ofertado na Bahia

A Bahia destaca-se em primeiro lugar no Nordeste, quanto ao consumo e produção de gás natural. A indústria tende a adequar a demanda ao consumo. Entretanto, segundo a BAHIAGÁS, uma projeção futura mostra que a demanda do mercado tende a ultrapassar a produção local. Uma alternativa de fornecimento está nas reservas atuais somadas às possíveis novas descobertas.

As novas tecnologias de produção em campos maduros e a retomada da atividade de exploração em campos descartados em cenários anteriores são possibilidades de incremento da produção atual (Rocha, 2002). Desta maneira, a produção local garantirá o suprimento necessário ao desenvolvimento do mercado. Mas é necessário manter um horizonte mais

confiável capaz de atrair novos usuários. Um primeiro passo deverá ser a conexão com as redes de transporte do sul com as do nordeste.

O suprimento do gás natural no estado da Bahia é dominado pela PETROBRÁS, através das suas unidades de produção regionais. As unidades produtoras na Bahia e em Sergipe e Alagoas são as responsáveis por praticamente todo o gás fornecido no Estado da Bahia, e somente uma pequena parcela é produzida pela Petrorecôncavo, em parceria com a PETROBRÁS.

Segundo a PETROBRÁS os seus consumidores de gás natural são considerados clientes diretos, estes são classificados em dois grupos separados: clientes internos e clientes externos. Os clientes internos são as unidades da própria Petrobrás que consomem o gás natural nos seus processos. Estes clientes internos são a Refinaria Landulpho Alves - RLAM e a fabrica de fertilizantes do Nordeste - FAFEN.

Outros destinos do gás produzidos pela PETROBRAS são os clientes externos, que por sua vez são representados pela BAHIAGÁS. Por determinação legal, a companhia distribuidora de gás canalizado, a BAHIAGAS é o único cliente externo no estado da Bahia. Esta empresa possui a concessão do Estado para poder distribuir o gás para os consumidores industriais, residenciais, comerciais e qualquer outro consumidor do gás natural no Estado da Bahia.

Há disponibilidade do gás natural para suprir os novos mercados, mas é preciso transportá-lo das fontes aos centros de consumo. Construir as redes de transportes depende de elevados investimentos, indispensáveis para o impulso do consumo em mercados novos. Será preciso pensar em novas formas de suprimento visando garantir o abastecimento. O Gás natural liquefeito - GNL importado de outros países é outra possibilidade de suprimento alternativo, mas sua utilização deve ser bastante analisada antes de pensar em introduzi-lo nos gasodutos do nordeste.

Tabela 4.3 - Produção de gás natural no nordeste

ESTADOS	PRODUÇÃO (mil m ³ /dia)
BAHIA	5.400
SERGIPE	2.200
ALAGOAS	2.100
RIO GRANDE DO NORTE	3.000
CEARÁ	300

Fonte: PETROBRAS (2001)

Tabela 4.4 - Consumo de gás natural por estado – Nordeste

ESTADOS	CONSUMO (mil m ³ /dia)	PARTICIPAÇÃO %
BAHIA	3.507	64,4
SERGIPE	161	3,0
ALAGOAS	358	6,6
RIO GRANDE DO NORTE	162	3,0
PARAÍBA	201	3,7
PERNAMBUCO	739	13,6
CEARÁ	314	5,8
TOTAL	5.442	100

Fonte: PETROBRAS (2001)

As reservas na Bahia predominam em terra, localizadas próximas dos centros de abastecimento. Estas reservas giram em torno de 24 bilhões de m³ de gás (BAHIAGÁS, 2002). O acentuado declínio da produção dos poços locais torna o panorama pouco animador para um mercado em expansão. Entretanto as recentes descobertas de jazidas na região da baía de Camamu modificam as projeções futuras de desenvolvimento deste mercado.

Ainda existe a possibilidade de novos campos produtores de gás em regiões mais distantes de Salvador, localizados em Comuruxatiba e em Mucuri. Estes poderão se tornar viáveis, na medida em que se desenvolva uma demanda futura. Demanda que depende de investimentos em infra-estrutura e na identificação dos novos mercados. O que temos é uma situação complicada de resolver, um mercado pouco atrativo porque requer elevados investimentos (Alveal, 2001) e possibilidades futuras de fontes de suprimento, em regiões distantes dos atuais centros desenvolvidos.

4.5 Companhia de Gás da Bahia – BAHIAGÁS

Criada pela lei estadual nº 5.555 de 1989 a companhia de gás da Bahia BAHIAGÁS foi constituída em fevereiro de 1991. O contrato de concessão foi assinado em 6 de dezembro de 1993, tendo a companhia distribuidora iniciado as operações em agosto de 1994. O governo do Estado da Bahia, seguindo as alterações e reformas da sua administração pública, iniciou a formação da sua companhia distribuidora de gás natural. A BAHIAGÁS é uma empresa de economia mista, com participação acionária majoritária do Governo do Estado da Bahia, da Petrobrás e da Gás participações S.A. - GASPART.

No cenário atual, de necessidade de elevados investimentos na expansão da rede de distribuição, existia uma tendência dos Estados em transferir suas companhias para a iniciativa privada, no antigo modelo de gestão adotado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Hoje podemos imaginar duas possibilidades futuras para as companhias distribuidoras: permanecerem sob controle do Estado ou serem privatizada.

Entretanto verificaram-se problemas financeiros na Multinacional ENRON, com participação em várias distribuidoras regionais, inclusive na BAHIAGÁS, cujos ativos estão sendo disponibilizados para venda em todo o País. Tal fato poderá criar duas novas possibilidades no setor de distribuição de gás: na primeira, modifica-se a tendência à privatização e permanece o Estado como acionista majoritário. Já no segundo cenário, a empresa PETROBRÁS assume a participação total nas distribuidoras estaduais e eleva sobremaneira sua força na industria de gás natural⁴.

4.5.1 Rede de distribuição da BAHIAGAS

Foram traçadas diretrizes estratégicas, objetivando a companhia distribuidora atingir seus objetivos. Diretrizes estas que permitirão vislumbrar um novo cenário no futuro diferente do perfil verificado atualmente fortemente industrial transformando definitivamente a distribuição local de gás numa atividade semelhante à de energia elétrica quanto ao perfil dos consumidores.

⁴ A PETROBRÁS através de suas coligadas possui participação, na industria nacional de gás natural, desde a produção e transporte até a distribuição em diversos estados. Esta situação é considerada como de integração vertical. Neste caso, a empresa pode assumir um elevado poder sobre o mercado.

Objetiva-se assim atingir os seguintes pontos:

- competitividade quando comparado ao preço de outros energéticos disponíveis no mercado, bem como vantagens operacionais e ambientais;
- indutor ao desenvolvimento de novos setores consumidores de gás, (co-geração e a termelétrica e nos setores residenciais, comerciais e veiculares).
- contribuição para o desenvolvimento industrial regional;

A Infra-estrutura de distribuição existente de gás natural da BAHIAGÁS é composta por três regiões principais: CIA Norte, CIA Sul e Pólo Petroquímico de Camaçari. Além destas regiões destacam-se a chegada da ramificação do gasoduto da BAHIAGÁS na Capital e o processo de interiorização da rede de distribuição, inicialmente até a cidade de Feira de Santana. Esta rede principal ratifica o perfil basicamente industrial dos consumidores da BAHIAGÁS.

A rede CIA Norte começa a partir da Estação Candeias, da Petrobrás. O gás é distribuído pelas redes da própria fornecedora e da BAHIAGÁS para consumidores industriais e postos de gasolina. Da região CIA Sul o gasoduto já construído segue pela BR 324 até Salvador. Inicia-se assim a mudança do perfil da companhia distribuidora. De característica ainda modesta quanto ao volume de gás distribuído, mas de grande valor quanto à diversificação dos segmentos atendidos.

Outra transformação aguardada é a interiorização da rede de distribuição do gás. A BAHIAGAS projeta a expansão da rede através de quatro subsistemas. A expansão pelo interior iniciará através do Subsistema Paraguassu, pelo gasoduto que seguirá até Feira de Santana, passando pelos municípios de Santo Amaro e Conceição do Jacuípe.



Figura 4.1 – Gasoduto Salvador



Figura 4.2 – Gasoduto Feira de Santana

Fonte: BAHIAGÁS (2002)

De acordo com o Plano de expansão Estadual, também estão previstos o desenvolvimento dos subsistemas Litoral Norte, Sul / Sudeste e Extremo Sul. Destes, somente o primeiro já está em fase de implantação, prolongando o atendimento até Alagoinhas. Para os demais se estima o início das operações para o ano de 2007, utilizando o gás que será produzido na Bacia Camamu / Almada e na Bacia de Comuruxatiba. A tabela seguinte apresenta o investimento previsto na expansão da rede de distribuição de gás natural:

Tabela 4.5 – Investimentos previstos (mil R\$)

Subsistemas	Gasodutos Troncos	Rede Urbana	Ramais Industriais	Subtotal
Paraguaçu	12.600,00	125.626,49	122.673,56	260.900,05
Metropolitana	22.080,00	6.221,89	17.400,39	39.480,39
Extremo Sul	146.640,00	4.321,02	1.074,29	152.035,31
Sul / Sudeste	186.880,00	5.006,72	19.673,03	211.559,75
Litoral Norte	25.120,00	1.176,96	2.714,24	29.011,20
TOTAL	393.320,00	136.131,19	163.535,51	692.986,70

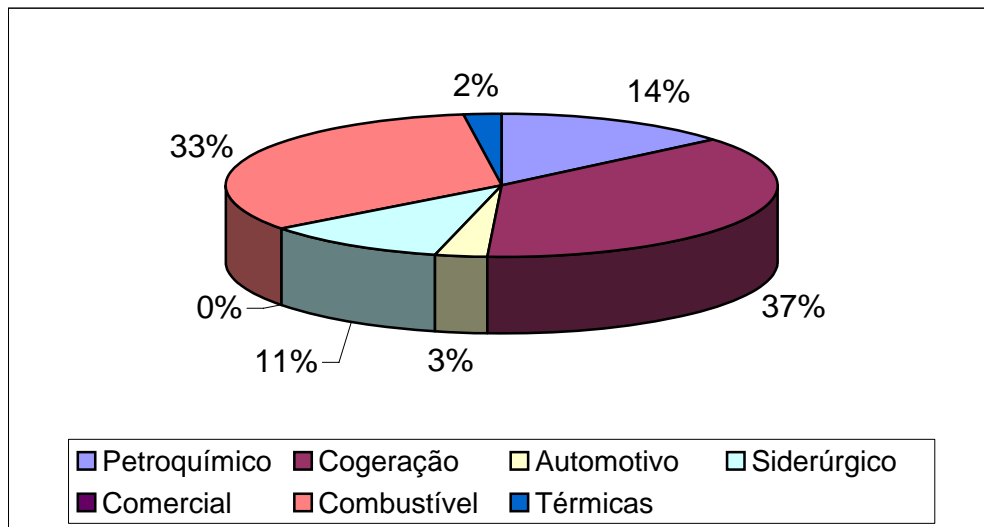
Fonte: Governo da Bahia, 2002.

O programa de investimentos BAHIAGÁS no período entre 2001 a 2004 prevê a finalização do Gasoduto Salvador. A BAHIAGÁS prevê um investimento de R\$ 105 milhões até 2005. Deste total, R\$ 20 milhões investidos no Gasoduto Salvador. A operação de distribuição em Salvador começará, partindo da Avenida Luís Viana Filho, avenida Paralela e será distribuído aos bairros mais próximos como o Imbui, Costa Azul e Pituba. (BAHIAGÁS, 2002).

O segmento veicular já dispõe de postos de abastecimento na região metropolitana. Este número deverá ser incrementado após a interiorização da rede, possibilitando maiores deslocamentos dos veículos movidos a gás natural, que hoje é quase exclusivamente representado pela frota de táxi de Salvador.

A BAHIAGÁS realizou um levantamento comercial, prevendo uma demanda em diversos segmentos e atividades, como indústrias químicas, de cerâmica, papel e celulose, entre outras. Este estudo estima um investimento na ordem de R\$ 22 milhões.

Gráfico 4.2 – Perfil dos Consumidores



Fonte: BAHIAGAS, 2003.

O ciclo de interiorização da rede de gasoduto transformará os mercados identificados, elevando a qualidade dos seus processos, elevando a competitividade da sua indústria. A atual produção será a única fonte para os novos consumidores do interior, entretanto ainda se estuda atender, no futuro, também as regiões sul e extremo sul, fornecendo gás de Itabuna a Porto Seguro.

O atendimento da empresa distribuidora deverá se adaptar a esta mudança de perfil de mercado. O número de clientes a prestar assistência subirá rapidamente, devendo estar preparado para estas futuras solicitações. Desta maneira, a distribuição de gás natural assumirá papel semelhante à distribuição de energia elétrica, atendendo diversos segmentos de consumo com características distintas.

Para a companhia conseguir atingir os objetivos traçados será preciso intensificar os esforços na massificação do gás natural. Além disso, o consumidor deve perceber as vantagens que a distribuidora apresenta ao se utilizar este energético em substituição a outro combustível concorrente. Esta troca de suprimento energético acarretará em investimentos por parte do consumidor, que espera a amortização deste capital em compasso com a melhoria do seu processo e a redução de sua conta. Caso o consumidor não perceba o que lhe foi oferecido este cobrará da agência reguladora.

Contribuir ao desenvolvimento de novos setores consumidores é uma tarefa a ser promovida em compasso com o órgão regulador competente, definindo metas de expansão da rede de gasodutos e demais investimentos a serem realizada pela empresa distribuidora. Para alcançar estes objetivos deve haver um plano de metas, previsto em contrato, a ser seguido pela BAHIAGAS e o devido acompanhamento pelo órgão regulador das atividades desenvolvidas.

V

A ATUAÇÃO DA AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA – AGERBA.

5.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar o modelo multi-setorial de regulação de serviços públicos adotado pela AGERBA, bem como avaliar se este modelo alcança os objetivos institucionais estabelecidos. Através de uma retrospectiva institucional serão apresentados o seu desenvolvimento e áreas de atuação.

Além do acompanhamento de outras agências certamente trazer contribuições as atividades já desempenhadas para a AGERBA, também são formas de aprimoramento e aperfeiçoamento da agência, condição necessária para uma efetiva regulação do setor de gás natural. Espera-se desta forma analisar os rumos tomados pela AGERBA, avaliando-se as decisões políticas, verificar possíveis falhas de atuação e sugerir correções.

Baseado nos problemas encontrados pelas agências reguladoras estaduais pioneiras será possível visualizar as necessidades de um órgão regulador quanto aos desafios de garantir a qualidade dos serviços públicos concedidos. Além disso, os fundamentos da regulação e modelo de funcionamento da AGERBA são condicionantes ao preparo para uma regulação eficiente do setor de gás natural canalizado.

Este capítulo destacará a AGERBA, apresentando detalhes da sua criação e estruturação, objetivos e diretrizes, bem como campos de atuação e atividades desenvolvidas neste curto período de tempo de existência. Destaca-se nesta etapa a importância desta Agência na estratégia do Governo do Estado de viabilizar investimentos em infra-estrutura, através do aumento da participação da iniciativa privada, objetivando o desenvolvimento estadual.

5.2 Arcabouço legal – Leis e decretos estaduais

A Lei Estadual nº 7.314 de 19 de maio de 1998, a Lei Estadual nº 7.435 de 30 de dezembro de 1998 foram os passos iniciais para a instituição legal do órgão regulador estadual e o seu posicionamento como agente responsável pela regulação dos serviços públicos concedidos entre os demais órgãos estaduais da administração indireta vinculados a Secretaria de Infra-Estrutura.

A Lei nº. 7.314 de 19 de maio de 1998 cria a AGERBA e extingue o Departamento de Transportes e Terminais – DTT⁵, transferindo para a AGERBA o seu patrimônio, bem como os direitos e obrigações. Esta Lei descreve as suas finalidades e competências, organização, patrimônio, receitas e pessoal. O Decreto nº 7.346 de 31 de agosto de 1998 aprova o regimento interno da AGERBA.

A Lei nº 7.435 de 30 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a organização e estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, no seu Art. 6º cria a SEINFRA, Secretaria que tem como finalidade executar as políticas públicas relativas à energia, transportes e comunicações, gestão de recursos hídricos e saneamento básico. Além de regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permitidos e autorizados.

No Art. 7º, a Lei nº 7.435 vincula à SEINFRA, o Departamento de Infra-Estrutura dos Transportes da Bahia – DERBA; a Superintendência de Recursos Hídricos - SRH; a Companhia de Engenharia Rural da Bahia – CERB; a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A – EMBASA, a Companhia de Gás da Bahia – BAHAGÁS e a AGERBA. Estes dois últimos órgãos são os responsáveis pelo desenvolvimento do setor de gás natural, sendo a BAHAGÁS o órgão específico para prestar o serviço público estadual de distribuição de gás natural e a AGERBA o órgão regulador.

5.3 Desenho organizacional

Esta seção apresenta a estrutura organizacional da AGERBA, analisando como esta define a atuação do órgão. Segundo a sua legislação a estrutura organizacional da AGERBA é composta por um Conselho Consultivo e uma Diretoria Executiva. O Conselho Consultivo é constituído por sete membros representantes da sociedade e a Diretoria Executiva é composta por um conjunto de órgãos executores:

⁵ O extinto Departamento de Transportes e Terminais – DTT, representava o Estado no controle dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros, sendo incorporado pela AGERBA as suas atribuições e seus funcionários. Esta informação será analisada posteriormente, mas adianta-se que este fato pode ser um entrave ao bom desempenho da AGERBA.

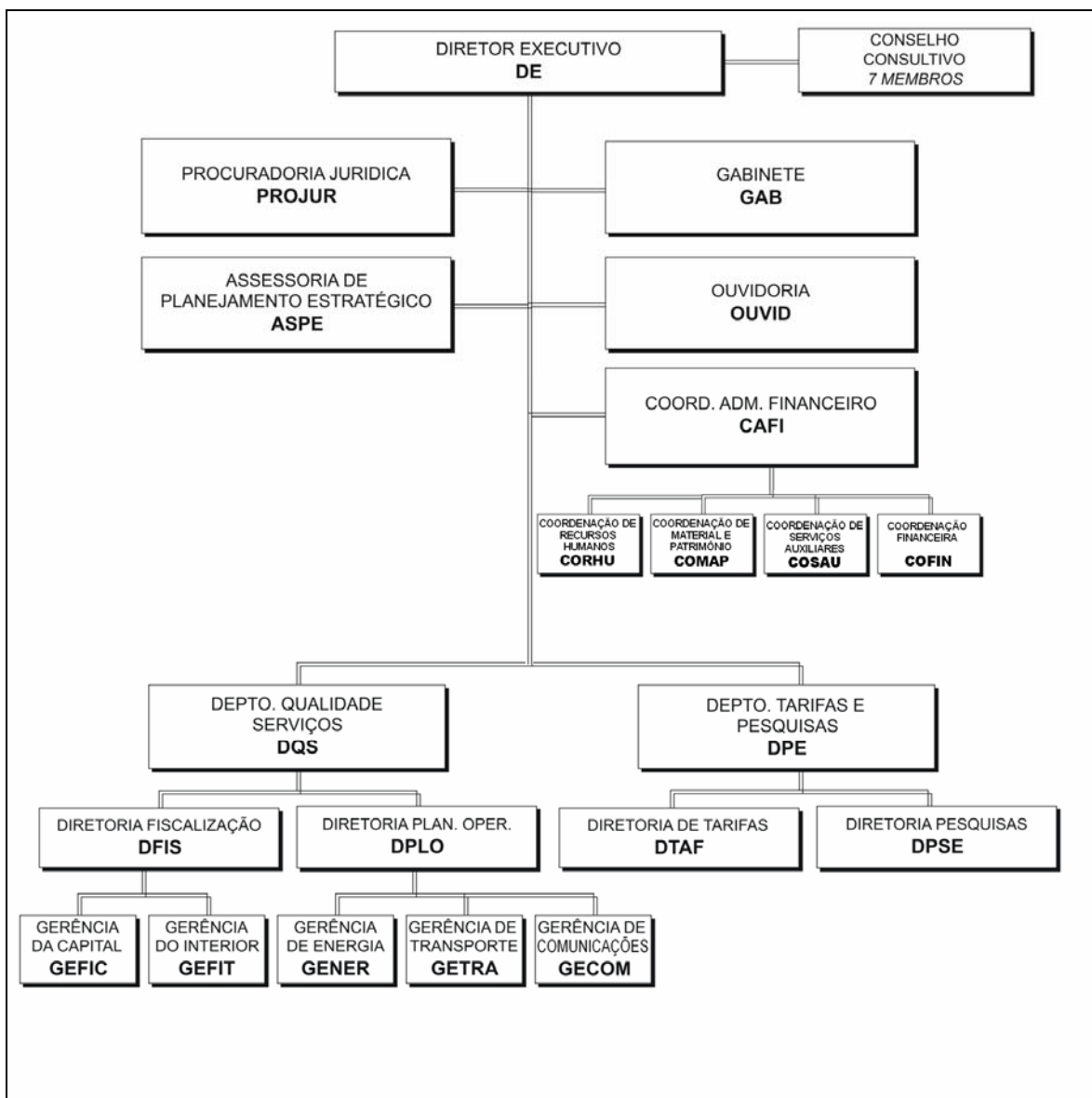


Figura 5.1 – Organograma da AGERBA
 Fonte: ASPE, AGERBA (2002).

Destaca-se a Gerência de Energia, vinculada a Diretoria de Planejamento Operacional - DPLO e ao Departamento de Qualidade dos Serviços. Esta Gerência é responsável diretamente pela regulação da indústria de gás natural. Nota-se no organograma a separação das atividades reguladas somente no Departamento de Qualidade dos Serviços – DQS, mais especificamente as gerências de transportes, energia e comunicações, ligadas a diretoria de planejamento operacional – DPLO. Não fica clara a separação das áreas reguladas no âmbito da fiscalização, deixando a entender que caberá a esta diretoria responder tanto pela área de transporte como pela área de energia.

5.4 Definição da AGERBA

A AGERBA – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia Transportes e Comunicações da Bahia é uma autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, vinculada à Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações. A AGERBA tem sede e foro na cidade de Salvador, competência em todo o território da Bahia e prazo de duração indeterminado. Tendo por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos nos setores de Energia, Transportes e Comunicações.

5.4.1 Atribuições

A AGERBA possui como característica principal a função de regular serviços concedidos bastante distintos, o que a torna uma agência multi-setorial. Este tipo de modelo adotado pelo Estado da Bahia possui peculiaridades quando comparada com agências de atuação específica, como a CSPE do Estado de São Paulo, especializada nos segmentos de energia elétrica e gás natural, apresentando diferenças na execução das atividades e na solução de determinados problemas.

Existe uma redução de custo para o Estado, na medida que setores com funções comuns são suprimidos. Os setores de Recursos Humanos, administrativos e financeiros são pouco afetados pelo modelo adotado. A característica de apoio que lhe é conferida permite que uma única agência atue em diversos segmentos sob uma mesma administração.

Entretanto, alguns departamentos, como a Ouvidoria, arcam com a complexidade de atuar em diversas áreas de características distintas como transporte e energia elétrica, por não terem sido criadas agências específicas para cada serviço público concedido. Como consequência, pode existir dificuldade de se estabelecer uma padronização no atendimento aos usuários.

5.4.2 Missão e objetivos

Alguns objetivos estratégicos, refletidos nas ações da AGERBA, objetivando uma atuação mais eficiente frente aos diversos interesses dos setores regulados, podem ser resumidos nos seguintes tópicos (AGERBA, 2002):

- estimular a busca da qualidade contínua nos serviços públicos concedidos de energia, transportes e comunicações;
- promover a universalização dos serviços, independente de localização e condição sócio - econômica;
- praticar uma política de valorização dos recursos humanos através da satisfação, capacitação, motivação e reconhecimento;
- atuar com uma estrutura interna ágil e flexível adaptável as possíveis mudanças bruscas no ambiente regulatório; e
- desenvolver a melhoria dos processos e procedimentos operacionais, através da descentralização de poderes.

A missão da AGERBA é garantir a universalização e qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas concessionárias dos serviços públicos concedidos, a modicidade das tarifas bem como preservar o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão.

5.4.3 Finalidade e Competência

O Artigo 1º, inciso I, da Lei 7.314 e o Artigo 2º do Cap II do Decreto 7.426 apresentam as finalidades e competências da AGERBA. Este texto abrange as ações nas quais a agência reguladora deve atuar para poder atingir seus objetivos e cumprir a missão de garantir a qualidade dos serviços mantendo o equilíbrio econômico – financeiro das concessionárias de serviço público. Deve-se notar que estas definições são também limitadores do escopo de atuação da agência dentro dos serviços públicos concedidos.

A finalidade da AGERBA é regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações. Descrevem-se a seguir as competências da AGERBA:

I. atuar, em especial, mediante disposição legal ou pactuada, nas áreas de energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados, álcool combustível, rodovias, hidrovias, terminais aeroportuários, hidrovíarios e rodoviários, transportes intermunicipais de passageiros e comunicações;

II. promover a eficiência econômica e técnica dos serviços públicos, propiciando condições de qualidade, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, universalidade e modicidade das tarifas;

III. proteger os usuários contra o abuso de poder econômico que vise a eliminação da concorrência e aumento exagerado nos lucros;

IV. elaborar propostas em relação ao estabelecimento, à revisão, ao ajuste e à aprovação de tarifas que permitam a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e termos de permissão de serviços públicos, observando a competência própria das Agências Nacionais;

VI. atender, através das entidades reguladas, às solicitações de serviços indispensáveis à satisfação das necessidades dos usuários;

VII. promover a estabilidade nas relações entre: poder concedente, entidades reguladas e usuários;

VIII. estimular a expansão e a modernização dos serviços delegados de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade, ressalvada a competência do Estado na definição das políticas de investimentos;

IX. promover a livre, ampla e justa competição entre as entidades reguladas, bem como corrigir os efeitos da competição imperfeita; e

X. fiscalizar os aspectos técnico, econômico, contábil, financeiro, operacional e jurídico dos contratos de concessão e termos de permissão de serviços públicos, aplicando, se for o caso, as sanções cabíveis.

Estas definições das competências são de caráter geral e abrangente, devendo ser compreendidas como diretrizes para os funcionários de uma agência reguladora de serviços públicos. Observa-se que não é fácil cumprir esses objetivos, sendo necessário a capacitação do quadro de funcionários.

Ressalta o Comissário Geral da CSPE, Dr Zevi Kann (2001), que é necessário promover o aperfeiçoamento dos quadros de funcionários, muitos deles aproveitados de outros órgãos estatais com todos os seus vícios. Além de uma agilidade administrativa que acompanhe as mudanças rápidas do setor privado.

5.4.4 Recursos orçamentários

O órgão público possui diversas fontes de receitas para custear o seu trabalho. Entre elas tem-se: dotações orçamentárias; transferência de recursos dos orçamentos da União, Estado e Municípios; receita de convênios celebrados com entidades privadas e agências nacionais; rendas patrimoniais; doações, entre outras. Além destas, existe as receitas do chamado Poder de Polícia, oriundas do poder de um órgão regulador sobre aos concessionários.

As receitas provenientes da aplicação de multas aos concessionários, percentuais incidentes sobre o faturamento dos concessionários, receitas de taxas de concessões ou demais trabalhos oriundos do exercício de fiscalização, como vistorias, emissão de certificados são exemplos de receitas geradas através do exercício do Poder de Polícia.

Ressalta-se que toda a receita proveniente de convênios está relacionada com o convênio celebrado com a ANEEL, em 02 de junho de 2000, com utilização nas atividades complementares de regulação dos serviços de energia elétrica.

As receitas referentes as taxas e multas são repassadas da Conta Única do Tesouro do Estado, através da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de infra-estrutura, a medida que é preciso, não havendo saldo, no final do exercício, para a AGERBA. Os quadros apresentados a seguir resumem as composições das receitas e despesas da AGERBA.

Tabela 5.1 – Composição das Receitas (mil R\$)

FONTES	1999	2000	2001	2002 ⁶
Receita diretamente arrecadada por entidade da administração indireta	268,42	546,41	551,97	-
Receita proveniente de Convênio	-	693,00	1.381,81	-
Taxas e Multas vinculadas a AGERBA	7.809,12	7.026,89	4.711,94	-
Total	8.077,54	8.266,30	11.381,32	11.717,31

Fonte: CAFI/AGERBA, 2003.

Tabela 5.2 – Despesas (mil R\$)

PERÍODO	Pessoal	Custeio	Investimento	TOTAL
1999	793,02	2.544,87	297,78	3.635,67
2000	2.331,18	2.458,57	574,95	5.364,70
2001	3.780,72	2.411,35	1.840,26	8.032,33
2002	4.331,52	5.010,14	377,80	9.719,46

Fonte: CAFI, AGERBA (2003).

Tabela 5.3 – Superávit (mil R\$)

PERÍODO	1999	2000	2001	2002
DESPESAS	3.635,67	5.364,70	8.032,33	9.719,46
RECEITAS	8.077,54	8.266,30	11.381,32	11.717,31
SALDO	4.441,87	2.901,60	3.348,99	1.997,85

Fonte: AGERBA (2003)

⁶ No ano de 2002 houve mudança no método de elaboração dos relatórios. As receitas fornecidas pelo setor responsável foram classificadas em Orçamentárias (R\$ 9.645.776,08) e Extra-orçamentárias (R\$ 2.071.617,69).

Nota-se o incremento nas receitas em duas fases: após celebração do convênio com a ANEEL, e com a posse dos funcionários efetivos e com a implantação dos pólos de fiscalização, elevando as receitas oriundas das penalidades. Com a regulamentação da fiscalização dos serviços de distribuição de gás canalizado poderá ser incorporada às receitas da AGERBA uma taxa sobre o serviço prestado pela BAHIAGÁS.

Verificou-se superávit de 4.441,87 no exercício de 1999, reduzindo para 2.901,06 no exercício seguinte. A redução no superávit é devido ao crescimento e desenvolvimento das diversas atividades da agência. O principal salto na despesa é relativo ao quadro de funcionários, quando a agência empossou o pessoal aprovado no concurso realizado em 1999. Os investimentos também participaram na elevação das despesas, através da aquisição de equipamentos de informática, compra de automóveis e reforma das sedes dos Pólos.

É realizada anualmente uma previsão de receitas e despesas visando garantir a transferência destes recursos para a AGERBA. Por este motivo verifica-se sempre um superávit nos balanços, garantindo o pleno funcionamento da agência. Entretanto parte das receitas é devolvida aos cofres do Estado e a ANEEL.

5.5 Quadro de pessoal

De acordo com a Lei nº 7.314 de 19 de maio de 1998, foi extinto o DTT, até então o órgão responsável pelo controle do serviço de transporte intermunicipal de passageiros, sendo os seus funcionários absorvidos pela AGERBA. As operações da Agência foram iniciadas com este corpo de funcionários. Em 22 de fevereiro de 2000, através da posse dos técnicos e dos agentes de regulação ocorre uma ampliação do quadro funcional da AGERBA.

A Lei de criação da AGERBA no seu Art. 27 criou as carreiras de Técnico de Atividade e Regulação e de Agente de Suporte de Regulação. Para o cargo de Técnico de Atividade de Regulação faz-se necessário possuir escolaridade de terceiro grau nas áreas de engenharia, economia, sociologia, administração, contabilidade, direito e estatística, sendo que as atividades envolvem funções de execução e regulação.

Para o cargo de Agente de Suporte de Regulação faz-se necessário possuir escolaridade de segundo grau e como competência as atividades de acompanhamento e orientação.

Em 30 de junho de 1999 abriu-se edital de concurso público para provimento de cargos permanentes na AGERBA nas carreiras anteriores. Este concurso se realizou em duas etapas. Na primeira etapa foi aplicada uma prova objetiva de duas partes: a primeira abordando de temas gerais como língua portuguesa, estatística, noções de informática, administração e conhecimentos gerais.

Da quantidade de vagas criadas (30 para técnico e 70 para agente) pela lei nº 7.314 de 19 de maio de 1998, somente 30% foram disponibilizadas neste concurso. Assim, foram convocados para a segunda etapa somente os primeiros candidatos classificados, por região escolhida, até três vezes o número das vagas. Durante uma semana foi promovido um curso de formação, a partir do qual se aplicou uma prova discursiva.

Esta prova constou de temas relativos aos seguintes assuntos: caracterização, marco institucional e fiscalização da AGERBA; regulamento do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de passageiros - AGERBA; lei 8.987 de 1995 – lei das Concessões; a reestruturação e desenvolvimento do setor elétrico brasileiro e a resolução nº 296 da ANEEL; que estabelece os procedimentos para descentralização das atividades complementares da ANEEL.

Em 22 de fevereiro de 2000 tomaram posse os primeiros funcionários permanentes da AGERBA. Estes servidores representam hoje aproximadamente 30% do quadro total de funcionários do órgão, sendo o restante de servidores de outros órgãos e cargos de provimento temporário, que contemplam as diretorias, gerências, coordenadorias e assessorias.

O tabela a seguir representa a evolução da estrutura de pessoal por tipologia. Caso se some a este quadro de funcionários o programa de estágio desenvolvido pela AGERBA o quadro efetivo de funcionários é superior.

Tabela 5.4 – Quadro de pessoal

DESCRIÇÃO	1999	2000	2001	2002
Cargos temporários	48	51	51	51
Técnico de Atividade de Regulacão	0	18	18	17
Agente de Suporte de Regulacão	0	48	48	48
Procuradores	2	2	3	3
Servidores outros órgãos	91	91	94	94
TOTAL	141	210	214	213

Fonte: CORHU, AGERBA (2003).

Estes servidores aprovados no concurso promovido para Técnico e Agente estão distribuídos por Pólos regionais distribuídos no interior do Estado da Bahia. Os Pólos possuem uma característica peculiar, mobilizando praticamente todo o quadro de técnicos e agentes na fiscalização do serviço de transporte intermunicipal de passageiros, por estarem localizados nos principais terminais rodoviários do interior do Estado da Bahia.

Além do Terminal Rodoviário de Salvador, Os Pólos Rodoviários se encontram nas seguintes localidades: Feira de Santana, Alagoinhas, Juazeiro, Seabra, Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Vitória da Conquista, Jequié, Santo Antônio de Jesus, Itabuna, Ilhéus e Teixeira de Freitas. É importante ressaltar que cada Pólo cobre diversos municípios do interior do Estado.

O quadro de pessoal efetivo, disponibilizado nos pólos, está diretamente ligado a Diretoria de Fiscalização. Esta por sua vez atua principalmente na fiscalização ostensiva do Transporte Rodoviário de passageiros, devido as suas características de grande quantidade de horários de partida e diversos seccionamentos das linhas concedidas. Outra atividade importante assumida pelos Pólos é servir como local descentralizado de sugestões e reclamações dos usuários dos serviços públicos regulados pela AGERBA, como uma extensão da Ouvidoria.



Figura 5.2 – Pólos da AGERBA
 Fonte: AGERBA (2003).

Já o pessoal lotado na sede possui perfis multitarefa, participando de vários grupos de trabalho dentro da competência da AGERBA. Este pessoal é composto por Assessores Técnicos, Assessores administrativos, Gerentes, Diretores e servidores de outros órgãos lotados na AGERBA. Atualmente a Gerência de Energia atua no setor de gás natural através de estudos e levantamentos de informações para a Diretoria Executiva.

Nesta Gerência há dois funcionários fixos, utilizando outros quando solicitados para formação de grupos de trabalhos e elaboração de estudos específicos. A Diretoria de Tarifas também participa na regulação do gás natural quando das revisões tarifárias da BAHIAGÁS.

5.5.1 Capacitação dos funcionários

Como forma de atender um de seus objetivos estratégicos, relacionado com a valorização dos recursos humanos, no Art. 28 da Lei de criação da AGERBA criou-se a Gratificação pelo Desempenho de Atividade de Regulação, um importante auxílio na manutenção do interesse na atividade e na seriedade do regulador, especialmente os de nível salarial mais baixo.

Trimestralmente os servidores da AGERBA são avaliados pelo seu chefe imediato em itens que tratam da qualidade do servidor: pontualidade, interesse, conhecimento, freqüência, quantidade e qualidade dos trabalhos apresentados. Este foi um dos fatores consideráveis na elevação nas despesas da AGERBA, no período de 2001. Entre 1999 e 2000, foi implementado o critério de produtividade para definição de política salarial elevando substancialmente as despesas com pessoal. Entre 2000 e 2001 houve novo acréscimo com a entrada do pessoal efetivo. A próxima tabela demonstra a evolução das despesas com pessoal entre 1999 e 2002:

Tabela 5.5 – Evolução nas despesas com pessoal (mil R\$)

ANO	1999	2000	2001	2002
DESPESA	793,02	2.331,18	3.780,72	4.331,52

Fonte: AGERBA (2003)

Além disso, a participação dos servidores em cursos, congressos e seminários que tratam de interesse da AGERBA também são incentivados, tais como: Curso sobre Ombudsman & Ouvidoria; Curso de Eficiência Energética da ANEEL; Congresso Brasileiro de Direito do Estado; Fórum Nacional de Licitação; etc. Atualmente, servidores da AGERBA participam de diversos cursos de especialização. Entre eles destacam-se os seguintes:

- especialização em Engenharia de Gás Natural;
- especialização em Regulação de Serviços Públicos;
- especialização em Gestão Financeira;
- pós-graduação em Direito;
- pós-graduação em Redes;
- mestrado em Regulação da Indústria de Energia.

5.6 Atividades e Ações da AGERBA

Atualmente a AGERBA efetua atividades onde lhe é permitido regular ou autorizado atuar mediante convênios; seja como fiscalizador descentralizado pela ANEEL; regulador do transporte rodoviário intermunicipal de passageiros; acompanhamento da distribuição e comercialização de gás canalizado, realizado pela concessionária BAHIAGÁS. Além disso, a AGERBA implantou a Ouvidoria um importante setor de fortalecimento dos usuários.

Estas atividades incluem: elaboração de regulamentos, normas e resoluções; fiscalização quanto ao cumprimento de normas e regulamentos, a qualidade e dos serviços prestados, o desempenho econômico-financeiro das concessionárias; elaboração e divulgação de pesquisas de opinião junto aos usuários para aferir o grau de satisfação destes serviços; e mediação e solução de divergências entre concessionárias e usuários.

A AGERBA completou no mês de maio de 2003 quatro anos de funcionamento, atuando principalmente como órgão fiscalizador do transporte rodoviário de intermunicipal de passageiros. Neste curto período de tempo a AGERBA passou a assumir outras responsabilidades, diversificando as suas áreas de ação. Convênios com Universidades e órgãos federais foram celebrados propiciando o desenvolvimento de trabalhos nas mais diferentes atividades.

O aprimoramento do quadro de funcionários fortalece o princípio da independência da agência de regulação e altera o tradicional perfil do funcionário público. É notável o aprimoramento do conhecimento e interesse em aperfeiçoamento por parte do quadro de funcionários. A própria gratificação por desempenho induz a um comportamento semelhante ao da iniciativa privada, onde os trabalhos são realizados dentro dos prazos e com qualidade.

Contudo ainda se percebe a existência de vícios, difíceis de serem eliminados, pois estes não existem apenas em funcionários antigos do Estado. Além disso, ainda existe a falta do interesse coletivo e a necessidade de promoção pessoal, o que vêm dificultando andamento de trabalhos. Não obstante, quando se compara com outras instituições públicas, o quadro de pessoal da AGERBA possui um perfil moderno. A presença do pessoal efetivo contribui bastante para esta afirmação.

A AGERBA vem desenvolvendo projetos de divulgação da Agência nos meios de telecomunicações, enfatizando a importância da qualidade dos serviços prestados aos usuários. Nestes trabalhos destaca-se o Projeto Crescendo, em fase de implementação nas escolas públicas estaduais. Este projeto tem como objetivo promover a divulgação dos direitos e deveres dos usuários dos serviços públicos de transportes e energia elétrica, através da sua inserção na programação escolar das escolas públicas de ensino primário.

Com uma linguagem mais próxima dos usuários, é introduzido o conceito de cidadania ativa e participativa. O Projeto Crescendo é uma tentativa de longo prazo, que visa alterar o perfil dos usuários através da educação. Este projeto propõe inserir a participação da sociedade, acostumada com os problemas nos serviços públicos prestados, mas pouco participativa na defesa dos seus interesses.

Especialmente na Bahia, estado com histórico de pobreza e falta de informação nas camadas mais carentes. Opino que uma agência deveria ser mais planejadora e condutora do mercado, divulgando o papel de todos os agentes participantes do serviço público regulado.

A tabela seguinte apresenta algumas instituições que já firmaram convênio com a AGERBA para o apoio no desenvolvimento nas atividades de regulação. Ressalta-se que estes convênios atravessam fases de reavaliação das necessidades de renovações.

Tabela 5.6 - Convênios

INSTITUIÇÃO	OBJETO
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP	Cooperação técnica, apoio na implantação da ouvidoria, indicadores de qualidade, parâmetros de revisão tarifária, capacitação técnica do quadro da AGERBA
Universidade Federal da Bahia – UFBA	Cooperação técnica, pesquisa satisfação dos usuários, capacitação do quadro da AGERBA
Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL	Execução de atividades complementares descentralizadas: fiscalização, formulação de padrões regionais de qualidade, apuração e solução de queixas de usuários, apoio em estudos de regulação e em processos de outorga de concessão
Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão FAPEX	Cooperação técnica nas áreas de controle dos serviços públicos concedidos no Estado da Bahia.
Ministério Público do Estado da Bahia	Proteção e defesa do consumidor e da prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.
Universidade Salvador UNIFACS	Cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento de cursos, pesquisas, treinamentos e elaboração de normas, em apoio à regulação dos serviços públicos especialmente nas áreas de energia elétrica e gás canalizado.
Fundação Escola Politécnica da Bahia – FEP	Concepção, coordenação, supervisão, avaliação, acompanhamento, produção de material didático e assessoria em promoções de campanhas educativas sobre direitos e deveres dos usuários. Inclui também pesquisas de opinião pública na definição dos conteúdos das campanhas educativas.
CEFET-BA	Realização de vistoria e acompanhamento dos índices de não conformidade na frota de veículos do transporte intermunicipal de passageiros.
SEST/SENAT	Realização de vistorias periódicas dos veículos das concessionárias do transporte intermunicipal de passageiros.
Polícia Rodoviária Federal e Polícia Militar da Bahia	Apoio ostensivo à fiscalização da AGERBA, nas rodovias, visando coibir irregularidades, fazendo cumprir as normas disciplinares dispostas no Código Brasileiro de Trânsito e no Regulamento do Serviço de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros da AGERBA.

Fonte: ASPE, AGERBA (2002)

5.6.1 Transporte Intermunicipal de Passageiros

Compete ao Estado o controle dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros, seja ele por via terrestre ou via fluvial e marítima. Cabendo a AGERBA licitar as concessões de linhas de transportes intermunicipais, além da execução de diversas atividades complementares. Estas atividades complementares apropriam grande quantidade de mão de obra e tempo do quadro de pessoal da agência, reduzindo o tempo para estudos e trabalhos sobre outras áreas de competência do órgão.

Praticamente todos os agentes, fiscais e técnicos estão vinculados a Diretoria de Fiscalização, sendo que esta Diretoria somente atua nos assuntos pertinentes ao transporte intermunicipal de passageiros. Rotineiramente a AGERBA promove fiscalizações conhecidas como *blitz*, nas rodovias visando inibir o avanço do transporte clandestino. Além disso, realiza o acompanhamento diário nos terminais quanto ao cumprimento das normas estabelecidas no regulamento do transporte intermunicipal de passageiros, como o cumprimento de horários e documentação exigida em dia.

O próprio quadro da AGERBA assume também parte da responsabilidade da realização de vistorias nos veículos do sistema regular e nos veículos de fora do sistema. Empresas que possuem concessão ou permissão para operar em determinados percursos são denominadas Empresas do Sistema. As empresas que realizam fretamento e turismo, sem concessão de linhas regulares são denominadas empresas fora do sistema.

Contudo, atualmente a AGERBA terceiriza grande parte da atividade de inspeção dos veículos, mantendo o controle informatizado da frota. Nesta inspeção são verificados itens de segurança dos veículos, bem como as suas características técnicas e funcionais. Estas informações alimentam o banco de dados da AGERBA denominado SISTRAM. Este banco de dados disponibiliza através da rede interna da AGERBA, o perfil da frota cadastrada de cada empresa, apresentando índices de acompanhamento como idade média da frota de veículos, assim como as vistorias válidas e as reprovadas.

Com a finalização deste programa, praticamente todos os setores da AGERBA, incluindo os Pólos estarão com as informações disponibilizadas, integrando os dados financeiros, jurídicos e operacionais, como multas, cadastro de linhas regulares, taxas pagas, veículos cadastrados e vistoriados.

5.6.2 Transporte hidroviário de passageiros

A AGERBA, desde sua implantação tem atuado no setor de transporte hidroviário através de fiscalização nos terminais e visitas técnicas nas mais diversas regiões existentes de transporte regular de passageiros entre municípios. As regiões do Recôncavo, Sul e Extremo Sul são inspecionadas regularmente visando principalmente levantar informações da situação atual.

A AGERBA, através da equipe do setor hidroviário trabalha na elaboração de uma minuta sobre a regulamentação do transporte hidroviário de passageiros no Estado da Bahia, visto que, atualmente, o sistema Ferry-Boat é a única linha sob fiscalização que possui contrato de concessão remunerada de uso. A concessionária COMAB opera as embarcações do Estado e também opera os terminais de Bom Despacho e de São Joaquim.

As embarcações passaram por processos de modernização, através de uma ampla reforma em toda a estrutura e sistema de propulsão. Esta reforma, sob acompanhamento da AGERBA, objetivava garantir a melhoria do conforto dos passageiros e aumentar a rapidez das embarcações reduzindo o tempo das travessias. Neste acompanhamento verificaram-se atrasos e não cumprimento dos organogramas de trabalhos de reformas.

Eventualmente o sistema de ferries opera um número reduzido de embarcações, fato que não representa problema no período de baixa estação, mas grave quando no início do verão e aumento do fluxo de veículos e passageiros. Entretanto este panorama se agravou consideravelmente no primeiro semestre de 2003, com o pedido da COMAB de devolver a concessão alegando falta de equilíbrio econômico na operação do serviço concedido. Este fato é um assunto delicado, que envolve cancelamento de contrato e possibilidade de descontinuidade na prestação de serviços. Atualmente este caso encontra-se sob responsabilidade da Secretaria de Infra-estrutura.

Além do sistema hidroviário Salvador – Itaparica, existem mais de 50 linhas regulares nos sistemas marítimo e fluvial no estado da Bahia, destacando-se as seguintes: Salvador para Mar Grande; para Morro de São Paulo e para Madre de Deus e de Valença para Morro de São Paulo; para Cairú e para Boipeba.

5.6.3 Assessoria Jurídica

Este setor da AGERBA responde atualmente pela representação judicial e extrajudicial do órgão, além de consultoria e assessoramento jurídico. Internamente a Procuradoria jurídica responde aos processos administrativos encaminhados pelos diversos setores. Pode-se considerar este setor como de elevada importância para a confiança e respeito da agência. Sendo a regulação um tema ainda novo no Brasil, é necessário que a AGERBA possua uma base jurídica sólida e capacitada.

Semelhante a Ouvidoria, a Procuradoria Jurídica assume uma postura multi-setorial, tratando dos diversos interesses da AGERBA. Em conjunto com a ouvidoria, o setor jurídico é um dos mais importantes grupos de trabalho, subsidiando os demais setores quanto às normas e procedimento legais adotados. Compete ao jurídico atender diversos processos relativos a contratos, convênios, termos aditivos, recursos de multas, licitações, impugnações, emissão de certidões negativos, atestados de capacidade técnica, denúncias da ouvidoria, entre outros.

Decididamente uma agência reguladora deve manter um corpo jurídico bem preparado e independente atuando sempre que necessário na garantia da idoneidade das ações tomadas pelo órgão. Hoje a assessoria jurídica conta com três procuradores efetivos e um agente de regulação no seu quadro funcional. Os demais funcionários são cargos de confiança nomeados pelo Diretor executivo da agência.

5.6.4 Ouvidoria

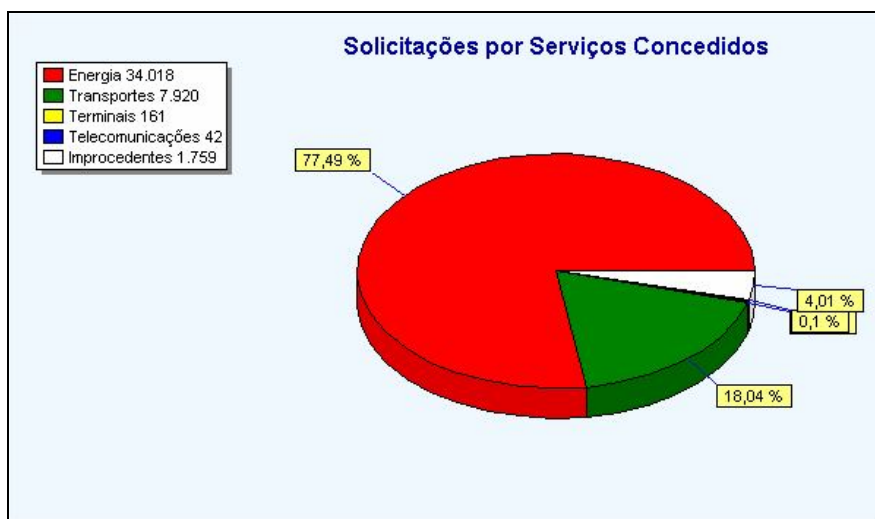
Como órgão regulador, entre as suas atividades, uma que merece atenção especial, a Ouvidoria. Compete a este setor receber e encaminhar as sugestões e reclamações para os setores ou órgãos competentes, além de apurar, mediar e solucionar conflitos entre as agentes e os usuários dos serviços. Considerada a porta de entrada da agência, a ouvidoria estabelece uma via de comunicação entre os concessionários e os usuários, atuando como mediador de conflitos, caso seja necessário a sua intervenção.

Devido a sua característica multi-setorial da AGERBA, o trabalho da Ouvidoria torna-se muito complexo, uma vez que cada setor possui regulamentos e peculiaridades. Esta característica de certa forma dificulta a agilidade nas finalizações dos processos. Conforme discutido, a AGERBA atua no serviço de transporte intermunicipal de passageiros, mobilizando grande parte do corpo de funcionários.

Os números do sistema rodoviário indicam uma movimentação de oito milhões de usuários por mês, disponibilizados pelas empresas concessionárias de transporte. Já o setor de energia elétrica, apenas uma única concessionária atendendo um universo elevado de usuários. As reclamações são inúmeras e distintas, devendo haver habilidade ao atender os reclamantes.

A recente crise energética demonstrou a importância das agências estaduais na cobertura e solução dos problemas de caráter regionais. Observando o gráfico seguinte da ouvidoria, nota-se que as solicitações que tratam a respeito de energia elétrica estão em primeiro lugar, alcançando o percentual de 76,83%.

Figura 5.3 – Solicitações - Ouvidoria



Fonte: AGERBA, 2003

Isto provavelmente representa a difusão do conceito de agências reguladoras entre os usuários dos serviços públicos. Já o setor de gás natural é ainda incipiente, atendendo principalmente as indústrias, sem a participação de usuários domésticos e tende a se alterar imediatamente após o início da distribuição do gás em Salvador. Bastará atender alguns prédios residenciais para dobrar o número atual de clientes da BAHIA GÁS.

A Ouvidoria da AGERBA pode ser acessada através da Internet, em balcões localizados nos SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão, nos terminais rodoviários e por telefone através de uma ligação gratuita para o número 0800710080. Estes canais de comunicação ampliam as possibilidades de entrada das reclamações. Porém, se a estrutura não estiver bem dimensionada para dar vazão aos requerimentos, pode acarretar em mais um ponto de falha sujeito à reclamação por parte dos usuários que ficam aguardando uma resposta rápida para suas solicitações.

5.6.5 Comunicações

Quanto à finalidade, a AGERBA recebe a incumbência de atuar nos serviços públicos de comunicação. Todavia, de acordo com parecer contrário da ANATEL⁷, fica impossibilitada a celebração de um convênio entre as duas Agências. Então, as atividades relacionadas com as comunicações estão em repassar a ANATEL as reclamações dos usuários que chegam a Ouvidoria.

Apesar de não exercer nenhuma atividade descentralizada pelo órgão federal competente, a AGERBA recebe reclamações por parte dos usuários destes serviços, demonstrando que independente de convênios assinados, o consumidor já considera o órgão estadual um canal de comunicação capaz de lhe atender e solucionar os seus problemas.

5.6.6 Setor de energia: Gás natural e Energia elétrica

Cabe a Gerência de Energia atuar nas áreas de energia elétrica e gás natural. Além de atuar diretamente na elaboração de normas e procedimentos, se faz necessário estar atualizado, mantendo estudos e análises a respeito do setor, com vistas a fornecer informações para as instâncias superiores quando for necessário.

⁷ Em nota enviada a AGERBA a ANATEL diz: “Não obstante a boa fé daquela AGERBA, qualquer questão que trate do tema Telecomunicações somente poderá ser implementada pela União, nesse caso por meio da ANATEL, por expressa competência outorgada pela Constituição Federal. E, apenas a ANATEL compete a fiscalização dos serviços de telefonia, entre outros pertinentes a área em análise”

Compete a Gerência de Energia desempenhar as seguintes tarefas:

- fornecer subsídios a Diretoria executiva nos assuntos de investimentos no setor energético, outorga de concessões, revisão e reajuste de tarifas;
- elaborar normas legais relativas ao setor energético, e em especial dos contratos de concessão e termos de permissão e autorização;
- estimular a expansão e eficiência dos serviços de energia;
- promover a interação da AGERBA com órgãos públicos e privados em questões de natureza técnica relativo ao setor;
- coletar, armazenar e tratar dados sobre o setor energético;
- desenvolver normas e procedimentos para regulação econômica e técnica dos serviços públicos regulados relativos ao setor energético.

A ANEEL, através de sua política de descentralização das atividades, firmou convênio com a AGERBA. Este convênio celebrado entre os órgãos federal e estadual objetiva executar atividades complementares as atribuições da ANEEL. Para a realização das atividades descentralizadas se faz necessário à elaboração de um Plano de Atividades e Metas, que é submetido à análise por parte das superintendências da ANEEL.

Este convênio determina que parte da receita proveniente da taxa de fiscalização de serviços de energia elétrica seja transferida para a AGERBA, assim como toda a regulamentação que versa sobre fiscalização. De acordo com os dados apresentados nas informações financeiras (tabelas 5.1 e 5.2), observa-se importância do repasse das verbas pela ANEEL para a AGERBA na suas receitas.

Com isso a AGERBA assumiu a responsabilidade de atuar numa atividade que atinge um número expressivo de usuários. Compete a AGERBA fiscalizar os aspectos técnicos, comerciais e econômico-financeiros da concessionária de energia elétrica COELBA, através de inspeções nas instalações de energia elétrica e nos postos de atendimento ao consumidor.

Atualmente a Gerência de Energia está iniciando o apoio técnico a regulamentação dos serviços de distribuição de gás canalizado. Até o momento já foi elaborado um plano de ações das ações da Gerência de Energia. Dentre dos trabalhos já realizados destacam-se os seguintes: a elaboração de um estudo para apurar a margem bruta da comercialização da concessionária BAHIAGÁS no período de 1994 a 2000; análise e aprovação mensal das tarifas propostas pela BAHIAGÁS; acompanhamento dos trabalhos de elaboração do plano de contas da BAHIAGÁS; e elaboração de uma minuta do regulamento dos serviços de distribuição de gás canalizado.

Podem-se imaginar dois cenários futuros para a atuação da gerência de energia: no primeiro a BAHIAGÁS continua como empresa de economia mista, e no segundo a distribuidora é privatizada. Permanecendo sob controle do estado os procedimentos serão mais difíceis que os adotados para a companhia privatizada.

Tabela 5.7 - Propostas para a regulação dos serviços de distribuição do gás natural no Estado da Bahia

Documento	Tipo	Conteúdo básico	Competência
Diagnostico da Concessão Atual	Relatório	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parecer jurídico sobre a situação da concessão em vigor frente artigo 43 da Lei n^o 8987 ▪ Parecer jurídico sobre o Acordo de Acionistas da BAHIAGÁS frente às Leis Federais n^o 8987 e n^o9074 ▪ Análise da atual modelagem tarifária ▪ Estratégia de negociação com os parceiros acionistas da BAHIAGÁS 	SEINFRA
Marco Regulatório	Lei ou Decreto	<ul style="list-style-type: none"> • Política Estadual para o Gás Natural • Regras Gerais para a concessão e exploração dos serviços de distribuição do Gás 	SEINFRA
Contrato de Concessão	Contrato	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigações do concessionário • Condições Econômicas e Financeiras • Regras de reajuste de preços • Demais clausulas 	SEINFRA e AGERBA
Condições de Fornecimento	Portaria	<ul style="list-style-type: none"> • Relações entre o concessionário e usuários dos serviços de Distribuição do Gás 	AGERBA
Índices de Qualidade	Portaria	<ul style="list-style-type: none"> • Regras e parâmetros para aferição da qualidade da prestação dos serviços pelo concessionário 	AGERBA
Requisitos de Segurança	Portaria	<ul style="list-style-type: none"> • Regras a serem observadas pela concessionária visando à integridade dos usuários, meio ambiente e instalações do sistema de distribuição. 	AGERBA
Plano de Contas	Portaria	<ul style="list-style-type: none"> • Regras e procedimentos contábeis a serem observados pela concessionária para permitir seu controle econômico financeiro pela agência reguladora. 	AGERBA
Manual de Fiscalização	Portaria	<ul style="list-style-type: none"> • Métodos e procedimentos para a fiscalização da comercialização do Gás Natural • Métodos e procedimentos para a fiscalização técnica do sistema de distribuição • Métodos e procedimentos a fiscalização econômica e financeira da concessionária. 	AGERBA

Fonte: AGERBA/GENER, 2002

As questões abordadas na tabela 5.7 deverão ser implementadas nos dois cenários previstos anteriormente: concessionária privatizada ou sob controle estatal. Apesar de representar uma grande evolução, será difícil aplicar penalidades e exigir cobranças de uma empresa que está ligada à mesma secretaria do Estado, a SEINFRA.

Existem conflitos de entendimento sobre a legalidade de regular a empresa distribuidora sob controle estatal. Nesta ótica a empresa distribuidora pode ser considerada um órgão executor direto dos serviços públicos e não uma concessionária prestadora destes serviços.

Desta maneira a agência só deveria atuar em mercados que as empresas prestadoras dos serviços públicos fossem controladas pela iniciativa privada. Este fato leva a refletir, em outra esfera de poder, sobre a relação da ANP e da PETROBRÁS. Na dúvida sobre a legalidade é preciso focar em um princípio da regulação: o interesse público.

É preciso implementar as propostas da tabela 5.7 referente ao Contrato de Concessão da BAHIAGÁS. Este contrato deverá ser revisado abordando suas falhas e levantando propostas para alterações. Existe a necessidade da atualização deste contrato, haja vista o descompasso entre o início das atividades da AGERBA e da assinatura do Contrato de Concessão, que não deixa espaço para atuação da agência.

Caso seja promovida a venda da BAHIAGÁS deverá ser redigido um contrato que siga os quesitos da tabela 5.7 referentes às condições gerais de fornecimento, de qualidade do produto e do serviço e requisitos de segurança. Além disso, deverão ser impostas metas que o concessionário deverá seguir. Com o objetivo da expansão do setor é possível que seja proposta a divisão da área de concessão permitindo a entrada de mais uma concessionária de distribuição de gás canalizado. Para melhor poder acompanhar este cenário a AGERBA deverá elaborar os seguintes documentos:

- condições gerais de fornecimento;
- indicadores de qualidade e requisitos de segurança;
- metodologia para correção e revisão tarifária;
- manual de fiscalização da qualidade da prestação do serviço;
- manual de fiscalização patrimonial e econômico financeiro.

Dando continuidade a regulação do setor de gás natural, a AGERBA abriu licitação pública com vistas à: “*elaboração do regulamento sobre as condições gerais de fornecimento de gás canalizado para uso residencial e comercial de pequeno porte*”. Conforme Termo de referência do edital de licitação, justifica-se pelo fato que a companhia distribuidora – BAHIAGÁS estará ampliando o mercado de atendimento, incluindo o setor residencial e comercial.

Ainda no Termo de Referência, no objeto de contratação, estabelece que a consultoria que for contratada deverá preparar regulamento constando os seguintes pontos:

- a) Objetivo;
- b) Terminologia;
- c) Direitos e Deveres dos Consumidores;
- d) Pedido de Ligação;
- e) Limites de pressão de fornecimento;
- f) Ponto de entrega do gás canalizado;
- g) Consumidor e unidade consumidora
- h) Classificação e cadastro
- i) Contrato de fornecimento (contrato por adesão);
- j) Prazo para atendimento a ligação;
- k) Medição;
- l) Calendário de leitura;
- m) Leitura e faturamento;
- n) Fatura e pagamento;
- o) Multas e penalidades;
- p) Suspensão do fornecimento;
- q) Responsabilidade da concessionária;
- r) Religação;
- s) Cobrança de serviços;
- t) Segurança e prevenção de riscos;
- u) Disposições gerais.

5.7 A Agência reguladora do Estado de São Paulo – CSPE.

Apresenta-se a seguir as atividades e realizações da CSPE na atividade de regulação no setor de gás natural. Percebe-se com nitidez o estágio avançado em que esta se encontra em relação a AGERBA na atividade de regulação deste setor. Entretanto é preciso entender as diferenças entre as agências da Bahia e de São Paulo, e verificar as questões referentes aos seus mercados regulados.

A CSPE é uma agência reguladora que trabalha nos setores de energia elétrica e de gás canalizado, podendo ser considerada setorial na medida em que somente regula a etapa da distribuição de gás canalizado e realiza tarefa de fiscalização das companhias distribuidoras de eletricidade, atividade esta descentralizada pela ANEEL.

O perfil do mercado regulado em São Paulo também é bastante diferente do mercado baiano. As concessionárias de energia elétrica são 14 (catorze) e as concessionárias de gás natural são três. O Governo Estadual priorizou a privatização das concessionárias e efetuou estudos que resultaram na divisão das áreas de concessão e entrada do investidor privado. Este fato permitiu que passasse a existir espaço para a regulação pela CSPE.

No desenvolvimento da sua regulação, a CSPE promove a divulgação e mantém o controle do cumprimento dos direitos e deveres dos usuários e dos agentes do serviço de distribuição do gás canalizado. Para isso, publicaram-se portarias sobre condições gerais de fornecimento dos serviços de distribuição de gás canalizado, que estabelece os quesitos presentes no contrato de concessão, além de outros documentos pertinentes ao setor, tais como:

- Realização de licitações para outorga e concessões;
- Publicação de portarias referentes a projetos de qualidade, atualizações, descontos e reajustes tarifários;
- Reclassificação de segmentos de usuários;
- Homologação de contratos de fornecimento de gás;
- Elaboração de balancetes e contabilização e controle de ativos;
- Disposições referentes à taxa de fiscalização.

Além do trabalho de elaborador de regulamentos a CSPE atua na fiscalização das atividades de distribuição de gás canalizado nas áreas econômica, financeira e contábil, na fiscalização dos indicadores de qualidade e no acompanhamento da realização das metas contratuais mínimas e obrigatórias previstas nos contratos de concessão firmados com as concessionárias.

Através de uma equipe denominada 'grupo econômico e financeiro', a CSPE monitora os dados referentes à contabilidade das suas concessionárias. Este grupo verifica o preço do gás adquirido pelas, analisa os seus custos operacionais e margens de distribuição de gás realizadas pelas concessionárias, para dimensionar e conceder o reajuste das tarifas

Neste intuito, foi implantado um sistema informatizado de acompanhamento e controle das informações econômicas e financeiras das concessionárias. Estas informações são encaminhadas através de relatórios padronizados, acordados com o Plano de Contas implementado pela CSPE. Além disso, também é realizada a fiscalização comercial das distribuidoras, através do estudo dos contratos de fornecimento realizados entre os usuários e as concessionárias.

Relaciona-se a seguir os indicadores de qualidade medidos pela CSPE:

- Indicadores de qualidade de produto e serviço:
 - pressão na rede de gasodutos;
 - poder calorífico superior – PCS;
 - características físico-químicas do gás natural.
- Indicadores de segurança no fornecimento:
 - perdas totais de gás;
 - concentração de odorante do gás
 - índice de vazamento de gás;
 - tempo de atendimento a emergência;
 - frequência média de atendimento a emergência.
- Indicadores de qualidade no atendimento comercial:
 - Indicadores individuais de atendimento;
 - Indicadores coletivos de atendimento.

Quanto à fiscalização de indicadores de qualidade, antes do início do acompanhamento foram estabelecidos nos contratos de concessão os quesitos a serem monitorados. Na verdade, os indicadores são monitorados pela própria distribuidora, que emite relatórios periódicos cobrados pela CSPE. Ao mesmo tempo, a CSPE pode a qualquer momento ir a campo e solicitar da concessionária que se faça uma coleta de dados em determinada região. Entretanto, esta não é uma tarefa de rotina realizada pela agência.

O acompanhamento da realização das metas contratuais mínimas, as quais foram implementadas na elaboração dos respectivos contratos de concessão, são efetuados através de auditorias nas concessionárias, analisando toda documentação necessária. Além disso, há a verificação do relatório Plano de Cumprimento de Metas apresentados pelas concessionárias a CSPE.

Devido às características peculiares de cada concessão foram determinadas diferentes metas para cada distribuidora. Para a COMGÁS previram-se o acréscimo do número de clientes atendidos, a expansão da rede de gasodutos e a percentagem desta expansão ao longo dos anos da concessão. Também foi imposta a aferição e substituição de medidores, além da renovação da rede de ferro fundida existente e dos ramais de serviço.

Estas metas contêm maiores detalhes quanto à forma e o prazo de cumprimento durante a concessão. Para os concessionários Gás Brasileiro e Gás Natural SPS S.A. foram instituídas basicamente metas de construção de redes de gasodutos e dos investimentos mínimos nestas construções, em determinados percentagens durante prazos estabelecidos. Antes de iniciar a distribuição do gás aos consumidores, estas duas concessionárias já estão sob controle regulatório da CSPE verificando os investimentos pré-estabelecidos.

Após a análise dos dados coletados pela fiscalização são elaborados instrumentos de penalização para as concessionárias que não cumpriram as metas ou quaisquer determinações da CSPE. Estes instrumentos são denominados 'Termos de notificação', que podem gerar determinações, recomendações ou termos de ajuste de conduta. Estes termos são apresentados às concessionárias que podem resultar em autos de infração.

O quadro de pessoal da CSPE é composto por funcionários concursados, funcionários de outros órgãos do Estado, cedidos a agência e de cargos de provimento temporário preenchidos pelos Comissários e Coordenadores. As áreas de atuação dos aprovados em concurso foram definidas previamente à realização do concurso. Denominados de Especialistas, estes cargos foram preenchidos por pessoal qualificado, com pré-requisitos de conhecimento nas respectivas áreas de atuação.

Apesar da ampla área de atuação, não existe pessoal da CSPE distribuído em regiões do interior do Estado de São Paulo. Todo o quadro trabalha na sede, localizada na capital e quando necessário os funcionários realizam viagens de visitas técnicas as instalações das concessionárias. Porém consideráveis partes do trabalho desenvolvido pela agência são realizadas através da coleta e tratamento das informações enviadas pelas concessionárias a CSPE.

A sua estrutura física é modesta e simplificada, ocupando pouco espaço denunciando que o trabalho desenvolvido pela agência possui perfil de planejador de diretrizes e analista das informações prestadas pelas concessionárias. A sua estrutura organizacional também é reduzida, agilizando o desenvolvimento dos trabalhos e facilitando a interação dos diversos setores.

5.8 Considerações finais

Existe uma complexidade para gerir uma agência reguladora com diversos setores distintos. Atualmente a estrutura principal da AGERBA está em torno do transporte rodoviário de passageiros, através dos pólos distribuídos pelo interior do estado. Este é um ponto crítico para o desenvolvimento dos funcionários da Agência. Na forma atual se trabalha em grupos multi-tarefas, capacitados para atender várias solicitações, mas sempre priorizando o setor de transporte.

Poucos funcionários efetivos atuam no planejamento e em projetos de longo prazo. Especificamente no setor de gás natural não havia nenhum funcionário exclusivo. É preciso rever o direcionamento e atuação dos funcionários. No perfil das funções dos concursados ainda prevalece o de fiscalizador em detrimento do de planejador.

Treinamento e cursos de especialização devem ser promovidos em conjunto com mudanças na estrutura, permitindo o aproveitamento destes conhecimentos pela Agência. Quanto mais sejam desenvolvidas atividades de planejamento melhor serão os resultados alcançados na regulação. Além disso, é possível aproveitar uma estrutura preexistente e adaptar a regulação de um novo setor. A quantidade de funcionários deve ser a mínima necessária, mas baseada nas dimensões do Estado da Bahia, evitando a situação atual de pulverização do quadro.

Além disso, o aproveitamento destes deverá ser de acordo com as características das regiões. Locais isolados, onde existe um perfil hidroviário ou trechos rurais, com fornecimento de transportes e energia deficientes devem ser observados pela AGERBA. Constata-se a importância da Agência no desenvolvimento do Estado, acompanhando os pontos problemáticos e buscando soluções para mitigá-los.

Deve-se considerar as dimensões do Estado da Bahia e as suas características regionais. E com base nestas informações atuar de forma diferenciada. Esta é a principal vantagem da agência reguladora estadual, pois sua característica descentralizada facilita atingir todo o seu território.

A estrutura organizacional deverá ser revista, separando-se o quadro de pessoal responsável pelos setores de energia, gás canalizado e transporte. A equipe de fiscalização do setor de gás não poderá ser a mesma que existe atualmente, sem nenhuma experiência anterior no setor. Caso seja realizado novo concurso, os cargos deverão ser cuidadosamente selecionados, com suas funções determinadas e os requisitos e experiências mínimas definidas.

Além de rever a sua estrutura e aproveitar as experiências nos diversos segmentos onde já possui bagagem, a AGERBA pode copiar o que de melhor a CSPE vem desenvolvendo na regulação da indústria de gás natural. Apesar das diferentes estágios em que os dois mercados se encontram é possível aprender com a regulação da CSPE. Como os trabalhos desenvolvidos durante o processo de privatização das companhias distribuidoras, as fiscalizações econômica e financeira; e o cumprimento das metas contratuais.

VI CONCLUSÕES

A liberalização dos diferentes segmentos do setor energético está ocorrendo de forma fragmentada, e vem sendo conduzida por diferentes instituições (ANP, ANEEL, Agências Estaduais). Verifica-se pouca articulação entre elas, principalmente no limite de fronteira das esferas estadual e federal, possibilitando inclusive a existência de dupla regulação dos serviços como o setor de gás natural. Segundo Margret Althuon (2001): "os desafios da regulação exigem cuidadosa coordenação entre as diferentes instâncias políticas".

Neste ambiente as cobranças são fortes, por exemplo: a ANP tem de enfrentar uma estatal de elevado poder como a PETROBRÁS ao tentar introduzir a concorrência no setor de petróleo e gás; a ANEEL foi instituída em meio às privatizações do setor elétrico com a entrada de grandes investidores; a ANATEL considerada uma agência modelo frente às demais, enfrenta desafios quanto a sua independência, haja vista a disputa de poder nos recentes reajustes das tarifas.

A partir do momento que as agências atuem de maneira independente, focalizando suas ações na qualidade dos serviços prestados pelos concessionários, os riscos da regulação se atenuarão. Enquanto permanecer a indefinição de regras e a interferência dos governos nas agências, será difícil que seja construída credibilidade dos agentes do setor.

Luiz Augusto Horta Nogueira (Brasil Energia, 2001), considera até determinadas decisões do poder judiciário prejudiciais ao interferir na almejada independência das agências. Segundo ele, em torno de um quarto das distribuidoras de combustíveis que operam no país atuam irregularmente, através de liminares concedidas em favor destas. Zevi Kann, Comissário Geral da CSPE, ressalta o fato de uma liminar em primeira instância afetar um trabalho de regulação planejado entre órgãos reguladores e concessionários através de audiências públicas (Brasil Energia, 2001).

Outra questão é a interferência por parte do próprio governo na gerência das atividades das agências. Há necessidade de divisão dos papéis de formulador de políticas setoriais, prestador dos serviços e fiscalizador. Cada

etapa compete a um agente do governo ou do setor privado. O governo alivia o peso de sua estrutura ao transferir a execução de determinados serviços, considerados não essenciais, assumindo, todavia o papel de gestor das políticas dos setores delegados.

O Ministério de Minas e Energia e o Conselho Nacional de Política Energética devem atuar na definição de políticas energéticas, evitando que esta função seja cumprida pelas agências reguladoras. Elas devem ser um dos meios de se implantar as decisões políticas emanadas pelo governo. Somente através de um quadro técnico capacitado, a fiscalização das concessionárias se torna mais eficiente e menos suscetível a interferências.

O atual governo está propenso a avaliar a performance e redefinir as atuações das agências reguladoras. Segundo o ouvidor geral, deputado Luciano Zica: *“a intenção é reiterar a necessidade de urgente reformulação da legislação, particularmente quanto a retomada do papel do Poder Executivo como implementador das políticas para cada um dos setores públicos, incluindo a política de reajuste das tarifas.”* Também já está em estudo a viabilidade de vincular as Agências ao Congresso Nacional como forma de controle externo.

A crise de identidade, a falta de autonomia e a possibilidade de captura são reflexos de agências criadas em meio a reformas e reestruturações. Segundo Marilena Lazzarini (Brasil energia, 2001), coordenadora do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, as Agências são alvo de captura pelos agentes do setor, fortes na defesa de seus interesses devido a três fatores principais:

- as privatizações ocorreram antes da criação das agências;
- a falta de uma cultura regulatória no Brasil; e
- as organizações dos consumidores ainda são incipientes.

Desta maneira, um desafio para a regulação é enfrentar a falta de pessoal interessado em compor o quadro de funcionários das agências. Por um lado, os técnicos mais experientes são absorvidos pelo setor privado, principalmente pelos melhores salários ofertados. De outro lado, o tema regulação ainda é novidade e poucos são os profissionais com experiência e preparo para regular determinados setores.

A questão salarial é um problema comum aos órgãos do governo, incluindo as agências reguladoras. Sua baixa atratividade gera descontentamento e falta de interesse e pode influenciar na sua independência. Um bom salário pago ao regulador é essencial, evitando problemas para a agência, como evasão do pessoal mais qualificado para o setor privado Até a corrupção de funcionários. A própria legislação limita a oferta de salários mais atrativos (Brasil Energia, 2001).

No capítulo dois colocaram-se as agências reguladoras no centro de um triângulo formado pelo Governo, usuários e concessionárias. Nesta condição, compete a agência o papel de mediadora, conciliadora dos interesses diversos e algumas vezes contraditórios. Essencialmente os concessionários objetivam o lucro, os consumidores esperam o menor preço.

Neste ambiente, as agências reguladoras precisam promover a universalização dos serviços, garantir a continuidade e qualidade destes, manter o mercado competitivo, e também rentável para o investidor. Estes objetivos distintos geram descontentamentos das partes, cabendo às agências a mediação destes conflitos.

Neste capítulo tratou-se da importância da atividade de regulação. Além do papel de mediador, que requer uma habilidade e conhecimento do setor regulado na gerência dos conflitos entre as partes, a função de fiscalização também se destaca na atividade de regulação. O modo de fiscalização atual deve centrar no perfil mais orientador e menos punitivo. Cabe a equipe de fiscalização da agência garantir o cumprimento dos padrões de qualidade e segurança compatíveis com os níveis mínimos exigidos.

No capítulo três foram apresentados alguns pontos para regulação da distribuição de gás canalizado. Há condição de estudá-las e enquadrá-las no perfil local da distribuição. Ainda estamos numa fase inicial de um mercado emergente, mas com grande potencial de crescimento. Temos de estar preparados às mudanças, inclusive as políticas. Hoje a distribuidora BAHIA GÁS é de economia mista, podendo ser privatizada a qualquer tempo, modificando as características do mercado rapidamente.

No capítulo quatro tratou-se do mercado local de gás natural. Já existe um plano estadual de expansão para a indústria de gás natural baiana para os próximos anos, mas o mercado ainda é incipiente, com baixa penetração, isto

sobrecarrega de certa forma a agência, pois a mesma fica responsável por gerenciar setores em mercados emergentes e instáveis.

Na indústria de gás natural nacional já existem movimentos típicos de concentração de mercado, decorrentes das integrações vertical e horizontal desta cadeia. Pode-se citar a estatal PETROBRAS presente em toda a cadeia do gás natural como: produtora, transportadora e também distribuidora. No mercado da distribuição cujo controle é exercido através de monopólios regionais, a PETROBRAS possui participação acionária em diversas companhias estaduais. Nestas possibilidades deve-se utilizar o tipo de regulação adequado ao objetivo a ser alcançado.

No capítulo cinco se verificou que a AGERBA possui uma estrutura distribuída pelo interior do Estado, atuando especificamente no setor de transporte rodoviário. Ainda bastante limitados na autonomia gerencial, não está sendo levado em conta os estudos das características locais de cada região. Como por exemplo, localidades com problemas no fornecimento de energia elétrica, ou outras com sistema de transporte hidroviário caótico.

O organograma já prevê uma gerência de fiscalização para o Interior e outra para a região metropolitana de Salvador. Estas atuam exclusivamente no transporte rodoviário, de maneira parecida, sem distinção das regiões. Existe uma certa dificuldade na compreensão sobre quais são os objetivos atuais destas gerências. A própria diretoria de fiscalização somente atua no transporte rodoviário.

Todos os técnicos efetivos da agência atuam no sistema de transporte. A presença dos funcionários distribuídos por pólos alterou significativamente a qualidade dos serviços prestados através da presença intensiva e atuante em campo. A AGERBA possui um campo de atuação bastante diversificada e importante no desenvolvimento do Estado. Contudo deve-se abandonar o que resta de problemas absorvidos dos antigos órgãos.

A AGERBA deve se expandir nas áreas para as quais lhe foi conferida competência, pois já possui um quadro mínimo, capacitados, de funcionários, dispostos a iniciar um trabalho de planejamento e desenvolvimento das atividades da agência. Verificando quais pólos estarão envolvidos, deve-se aproveitar desta estrutura na ampliação e consolidação dos seus campos de atuação. Hoje não há participação do pessoal dos Pólos, apesar dos mesmos

já terem sido treinados em cursos específicos na área de energia elétrica. Poderia haver uma maior participação desta equipe, inclusive visitando rotineiramente as unidades de atendimento aos clientes da COELBA.

Ainda no capítulo cinco verificou-se a atuação da agência reguladora do Estado de São Paulo – CSPE. Deve-se tomar como referência as ações empreendidas por esta agência na regulação do mercado de gás. Foi definido um regime regulatório apropriado para uma rede de distribuição ainda incipiente, criando meios para promover a expansão da área atendida, através de obrigações às concessionárias.

Segundo Zevi Kann: “a regulação pode produzir um ambiente semelhante àquele que a competição criaria em um mercado perfeito” (Gás Brasil, 2001). O setor de gás canalizado deve ser acompanhado desde cedo pela AGERBA, definindo quais medidas serão adotadas logo de início. Compete a AGERBA um grande desafio, de regular um mercado novo, como o de gás canalizado, atuando simultaneamente em outros setores totalmente distintos.

A AGERBA deverá ocupar um papel de destaque nesta nova fase do setor energético, garantindo o crescimento dos mercados, com pouca intervenção direta, através de mecanismos de regulação eficientes. A disposição da estrutura atual é pouco eficaz, tendo em vista que os princípios das agências estão no planejamento:

- universalização dos serviços;
- competitividade e eficiência;
- defesa dos interesses dos cidadãos;
- estabilidade de regras.

A introdução da competição em conjunto com o aumento da eficiência é complexa em mercados incipientes. Isto ocorre porque o aumento da eficiência requer investimentos e melhorias, e para aplicar seu capital o investidor espera garantias de preço e de mercado. Além disso, o ambiente extremamente político, exercido pelo governo do Estado, dificulta a existência real de uma autonomia plena e a esperada estabilidade de regras.

A falta de articulação entre as instituições não permite um melhor aproveitamento das possibilidades de suprimento do gás. A infra-estrutura necessária à integração da rede ainda se encontra em fase de implantação, bem como a expansão das redes de distribuição. Um requisito básico na implementação de reformas seria um planejamento prévio da condução destas, evitando problemas previsíveis no futuro

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A TARDE, Jornal. **A Bahia e o Petróleo**. Caderno Especial, Jornal A Tarde, Domingo, 28 de outubro de 2001
- Agência Nacional do Petróleo - ANP, CECCHI, J. C., **Indústria de Gás Natural: Regulação Atual e Desafios Futuros**. Séries ANP, N° II, Rio de Janeiro, 2001.
- _____. **ANP- Dois Anos**. Rio de Janeiro, 2000.
- _____. **Notas Técnicas**. Rio de Janeiro, 2000.
- AGERBA. **Relatório de Atividades - 1999 a 2002**, dezembro/2002
- ALVEAL, Carmen e Almeida, Edmar de. **Rumos e Perspectivas da Indústria de Gás Natural e Nova Regulação no Brasil**, Relatório nº 18, Projeto gaspetro/GE-IE-UFRJ, Abril/2001.
- BAHIAGÁS. **Relatório de Avaliação Tarifária**, Julho/2000.
- BAJAY, S.; ASSAD, L.; SANTOS A., **Diretrizes para a Definição do Modelo Institucional do Setor de Gás Canalizado no Estado de São Paulo**, Revista Brasileira de Energia, Vol. 6 nº 2, p. 95-108. 1997.
- BNDES, FINAME, BNDSPAR, Área de Projetos de Infra-Estrutura. **Gás Natural: Reservas, Produção e Consumo**, Cadernos de Infra-Estrutura, Rio de Janeiro, setembro/1997.
- BRASIL ENERGIA, Revista. **AGÊNCIAS SOB PRESSÃO**, Especial Regulação. N° 252, novembro/2001
- _____. **Dada a Partida no gasoduto de Salvador**. Negócios. N °253, Pág. 80, dezembro/2001
- CALDAS, Suely. **Dependência política das agências Mal de nascença deixa instituições sem imunidade a influências**, Economia, O Estado de São Paulo 03.12.2000.
- COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A atuação dos novos agentes reguladores em um contexto de reestruturação de setor energético brasileiro: o caso da ARCON- Agência de regulação e Controle de Serviços Públicos do Pará**. Dissertação de Mestrado em Administração – Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador, setembro/2001.

ENERGE - Centro de Estudos em Energia -. **O gás natural na América Latina, no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro**, Algumas considerações. Cadernos de Energia, nº 8, junho/1995.

FERRAZ JR, Tércio Sampaio, **Como regular agências reguladoras**. Opinião, pág. A3, Tendências e debates, Folha de São Paulo. 01.04.2003

Gás Brasil, **Guia de Produtos e Serviços**. Ano II, nº II, maio/2001

Governo do Estado da Bahia, BAHIAGÁS. **Montagem e Execução do Processo de Desestatização**, Privatização da Companhia de Gás da Bahia– BAHIAGÁS, versão preliminar, março/1998.

Governo do Estado da Bahia. **Gás Natural - Plano de Expansão Estadual**, Relatório, 2002.

HELDER Jr Q. P. e PÍRES, Melissa C. P. **Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios**. ANP, Nota Técnica n.10, fevereiro de 2000.

_____. **Papel das Agências Reguladoras**. Notas sobre o I Fórum Mundial de Regulação de Energia, agosto/2000.

_____. **As missões da regulação**: Lições internacionais e seus desdobramentos para a organização da Agência Nacional do Petróleo. Notas técnicas ANP, volume I, Regulação, 2000.

IBRASP. **Curso de formação do Concurso da AGERBA**, Textos nº 1-6, novembro/ 1999.

JABOR, M. Ângela. **Associação reúne órgãos de regulação**. Gazeta Mercantil. pág. A-13, Quinta feira, 25.02.1999.

JOBIM, Nelson. **Frankensteins administrativos?** Editoriais, O estado de São Paulo 17.12.2000.

KRAUSE, Gilson G. e PINTO JUNIOR, Helder Q. **Estrutura e Regulação do Mercado de gás Natural: Experiência Internacional**. ANP, Nota Técnica n. 3, setembro/1998.

_____. **Estrutura e Regulação do Mercado de gás Natural: Especificidades do Caso Brasileiro**. ANP, Nota Técnica n. 4, setembro/1998.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Secretaria de Energia. **Reestruturação e desenvolvimento do setor elétrico brasileiro: Encaminhamentos de resultados**. Brasília-DF, abril/1998

- MEDINA, Humberto, **Governo quer mandato menor para agências**. Dinheiro, Folha de São Paulo. pág. B4, 16.07.2003
- OLIVEIRA, Gesner, **Características de uma boa agência reguladora**, Dinheiro, Folha de São Paulo. pág. B2, 29.09.2001
- ROCHA, P. Sergio., De Souza, A.O. de A.B e Câmara, R. J. B. **O futuro da Bacia do Recôncavo, a mais antiga província petrolífera brasileira**. ENERGIA E DESENVOLVIMENTO. Limites e Possibilidades para o Nordeste. BAHIA ANÁLISE & DADOS, SEI, Salvador, v11, nº 04, pág. 32 a 44, mar/2002
- SANTOS, M. Marques. CSPE - **Análise dos Contratos de Concessão das Empresas de Gás Canalizado - 1999 a 2001**, Fórum de gás natural - ABAR, nov/2002.
- TURDERA, Eduardo Mirko Valenzuela. **Desafios da Regulação na Indústria e no Mercado Brasileiro de Gás Natural**, Tese de doutorado do curso Planejamento de Sistemas Energéticos da Faculdade de Engenharia Mecânica. Campinas - SP, 1997.
- TURDERA, Mirko V e PEREIRA, Newton M. **Propostas reguladoras para o mercado e a indústria de gás natural brasileira**. Artigo, Curso de Planejamento de Sistemas Energéticos, DE/FEM/UNICAMP.1997
- _____. **A regulação no setor energético: um enfoque sistêmico**. Artigo, Curso Planejamento de Sistemas Energéticos DE/UNICAMP.1997
- DECRETO ESTADUAL Nº 7.426 DE 31 DE AGOSTO DE 1998**. Aprova o Regimento da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA.
- LEI ESTADUAL Nº 7.314 DE 19 DE MAIO DE 1998**. Dispõe sobre a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA e dá outras providências.
- LEI ESTADUAL Nº 7.435 DE 30 DE DEZEMBRO DE 1998**. Dispõe sobre a organização e estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
- LEI FEDERAL Nº 9.478, DE 06 DE AGOSTO DE 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

