A atuação da AGERBA na Regulação do Serviço de Gás Canalizado no Estado da Bahia: Contradições de uma Agência Reguladora

The performance of AGERBA in the Regulation of Gas Service in the State of Bahia: Contradictions of a Regulatory Agency

Érica Torre Villalba
Mestre em Administração estratégica (UNIFACS)
Vínculo: Escola de Administração (UFBA)

Élvia Mirian Cavalcante Fadul
Doutora em Urbanismee mestre em Politique Urbaines (Université Paris XII – Institut d'Urbanisme de Paris)
Professora colaboradora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração e do CIAGS (UFBA)
Coordenadora do programa de pós-graduação (UNIFACS)

Lindomar Pinto da Silva
Doutorando em Administração (UFBA)
Administração Estratégica (UNIFACS)
Professor da Faculdade Anísio Teixeira (FAT)

Resumo
Este trabalho analisa o desempenho pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA no exercício da atividade de regulação dos serviços de gás canalizado no Estado da Bahia. Para isto foram realizadas consultas aos documentos legais desta agência, bem como a realização de entrevistas com os seus dirigentes. A análise concentrou-se em verificar como os dirigentes percebem a relação da agência com o poder concedente, o concessionário e os consumidores dos serviços de gás canalizado na Bahia. Além disso o trabalho buscou investigar, na percepção dos principais dirigentes, aspectos da autonomia da agência, destacando sua relação direta com o poder concedente e as condições que lhe permitem exercer adequadamente as funções de regulação atribuídas pelas normas que regem este setor. Os resultados indicam que a agência reguladora privilegia o controle das tarifas praticadas pela concessionária em detrimento do acompanhamento das atividades que objetivam a garantia da qualidade dos serviços prestados; e que a falta de independência do seu quadro dirigente e a sua conseqüente falta de autonomia são fatores problemáticos nesta agência, o que pode comprometer a sua ação.

Palavras-chave: Agências reguladoras. Regulação do Serviço de Gás. Concessão de Serviços Públicos.

Abstract
This paper analyzes the performance by the Regulatory State Bureau of Public Services, of Energy, Transport and Communications of Bahia – AGERBA in the exercise of regulation activity of channeled gas services in the State of Bahia. For that were consulted the legal documents of this agency, as well realized interviews with their leaders. The analysis focused on verifying how the leaders perceive the relationship of the agency with the grantor, the dealer and consumer services of the channeled gas services in Bahia. Furthermore the study investigated, in the perception of the main leaders, issues of agency's autonomy, highlighting their relationship directly to the grantor nd the conditions permitting it to exercise adequately the regulatory functions assigned by the rules applied this sector. The results indicate that the

regulatory agency favors the control of tariffs charged by the concessionaire to the detriment of monitoring of activities which aim the guarantee of the service's quality, and the lack of independence of its leader staff and its consequent lack of autonomy are problematic factors in this agency, which can undermine their action.

Keywords: *Regulatory agencies. Gas Service Regulation. Concession of Public Services.*

1 INTRODUÇÃO

As agências reguladoras no Brasil surgem como conseqüência do processo de reforma que ocorreu no Brasil a partir do ano de 1995, de modo a mediar as relações entre Estado, sociedade e empresas privadas, tornando-as adequadas e equilibradas em um mercado competitivo, quando serviços públicos antes concentrados em poder do Estado são transferidos para a iniciativa privada. As agências deveriam ocupar um espaço importante no novo formato da administração pública brasileira, cabendo-lhes o papel de regular as ações dessas novas empresas prestadoras de serviços públicos.

O modelo de criação de agências reguladoras nacionais com objetivos de regular, fiscalizar políticas setoriais, estabelecer tarifas, atrair o investidor internacional controlando a entrada e saída de empresas do setor, criar um ambiente favorável à concorrência e garantir a competitividade com a manutenção de elevados padrões de desempenho e qualidade, integra o receituário da reforma do Estado brasileiro. No setor de energia elétrica é criada a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, em um modelo que se reproduz, também, nos outros setores da infra-estrutura tais como as telecomunicações, petróleo e gás, água e transportes, com as agências ANATEL, ANP, ANA, ANT, respectivamente. Neste processo são também criadas agências estaduais setoriais (ou multisetoriais) que assumem a função de regular serviços públicos no âmbito regional e assegurar uma prestação adequada aos consumidores, com regularidade, continuidade, eficiência e tarifas justas, promovendo a harmonia entre os interesses dos usuários e das concessionárias. Criadas como órgãos autônomos e, de certa forma, independentes com relação aos três poderes, essas estruturas de intermediação deveriam ser capazes de conciliar interesses privados de auto-reprodução econômica, com princípios de qualidade, eqüidade e universalidade na prestação do serviço, procurando evitar que as empresas privadas que assumiram esses serviços desenvolvam uma estratégia autonomista e predatória, retirando-lhes o papel significativo que têm no funcionamento da sociedade. É nesse contexto que é criada a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA, no âmbito do governo do estado da Bahia, com a missão de regular, entre outros setores, as atividades vinculadas ao segmento de gás natural.

Sob o prisma dos objetivos da atividade de regulação, este estudo analisa a regulação de gás natural canalizado no estado da Bahia a partir da atuação da AGERBA, no período de 2004 a 2007, comparando as ações dirigidas ao acompanhamento das tarifas praticadas com aquelas voltadas à qualidade da prestação dos serviços, além de descrever a relação existente entre a agência reguladora, o governo do estado da Bahia e a concessionária. A importância do exame da regulação de serviços públicos de gás canalizado neste estado deve-se a três razões: em primeiro lugar, porque as agências reguladoras setoriais, apesar de 10 anos de existência, ainda se constituem em uma novidade na administração pública brasileira, um processo em fase de aprendizagem; a segunda razão decorre do fato de o gás natural erigir-se em insumo que ganha cada vez mais espaço na matriz energética brasileira e já ocupar, no estado da Bahia, posição de destaque nesta matriz; por fim, o terceiro motivo, ligado ao anterior, é que, paradoxalmente, o

panorama atual do balanço entre oferta e demanda desse energético, nesse estado, encontra-se marcado por uma crise de abastecimento.

Além desta introdução onde são apresentadas considerações sobre a importância das agências reguladoras, bem como sua emergência no âmbito de Estado brasileiro o artigo discute aspectos relacionados ao setor de gás canalizado, com breves considerações sobre esta matriz energética no Brasil e na Bahia. O tópico seguinte relaciona-se aos aspectos conceituais que caracterizam as agências reguladoras no que se refere ao seu funcionamento, incluindo uma discussão sobre a sua autonomia político-administrativa. Por fim, empreende-se uma discussão sobre as entrevistas e documentos analisados que embasam e fundamentam a conclusão.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de um trabalho descritivo que se apóia na análise de documentos da AGERBA, bem como das regras legais que deram suporte à sua criação, incluindo leis, decretos, regulamentos e normas. Foram realizadas entrevistas com profissionais dirigentes e técnicos da AGERBA apontados pela Diretoria como sendo os envolvidos com a regulação do gás natural canalizado: Diretor Executivo, Diretor de Qualidade de Serviços, Diretor de Tarifas, Assessor de Planejamento Estratégico, Procurador Jurídico, Ouvidor, Assessor da Diretora de Planejamento Operacional e Consultor. Foram também analisados os relatórios bienais produzidos pela AGERBA, o Contrato de Concessão dos serviços de gás canalizado firmado entre o Governo do Estado e a Companhia de Gás da Bahia–Bahiagás, a minuta do Regulamento do Gás Canalizado, a Resolução que trata do gás natural comprimido (GNC). As entrevistas e os documentos da organização foram objeto de análise de conteúdo, cujo objetivo foi identificar na percepção dos entrevistados e nos documentos, aspectos que pudessem contribuir com a compreensão do papel da AGERBA no que se refere à autonomia no desempenho de suas atividades reguladoras, incluindo-se aí a definição de tarifas.

A Indústria do Gás Natural

A indústria de gás natural no Brasil possui particularidades que justificam seu estudo, como forma não só de compreendê-la, mas também pela possibilidade de identificar alternativas que viabilizem, sempre, o bem-estar dos atores nela envolvidos. Esta indústria tem se desenvolvido sistematicamente, por um lado, em razão do aumento da produção do gás natural, fruto dos esforços no processo de descoberta de novas reservas e, por outro lado, pela própria expansão do consumo, ao se atribuir ao gás natural a função de fonte alternativa importante de energia, principalmente para a indústria de transformação (ANP, 2007). As reservas de gás são os "recursos descobertos de gás natural comercialmente recuperáveis a partir de uma data de referência" (ANP, 2007, p. 1). A indústria de gás natural integra o setor de infra-estrutura ligado ao desenvolvimento sócio-econômico do país, uma vez que permite às empresas melhor aproveitamento dos recursos por ser este recurso energético de menor custo quando comparado com outras fontes de energia. Destacam-se aqui alguns dados das reservas deste energético e da sua produção no território nacional, e sua relação com o estado da Bahia.

Tabela 1- Percentual de produção de gás natural no Brasil - 2007

Estado	**Produção**
Rio de Janeiro	44,3
Amazonas	19,5
Bahia	14,6

Tabela 2 - Percentual de Reservas por região no Brasil -2006

Reservas provadas

Estado	Volume
Rio de Janeiro	47,3
Amazonas	15,3

Rio Grande do Norte	5,9
Espírito Santo	5,3
Alagoas	5,0
Sergipe	2,5
São Paulo	2,3
Ceará	0,4
Paraná	0,2
TOTAL	100

Fonte: ANP, 2007

Espírito Santo	11,7
São Paulo	11,1
Bahia	7,4
Rio Grande do Norte	4,7
Alagoas	1,2
Sergipe	1,1
Ceará	0,2
TOTAL	100

Fonte: ANP, 2007

No ano de 2006 as reservas no Brasil eram distribuídas conforme a tabela 2, e a produção total é demonstrada na tabela 1. Nota-se que a Bahia, apesar de possuir a 5ª posição em termos de reservas provadas do gás natural, assume a 3ª posição na produção nacional, o que a coloca em situação vantajosa no que se refere à opção do gás natural como fonte alternativa de energia para as indústrias.

As reservas nacionais, apesar de, em sua maior parte, estarem na forma associada, encontram-se dispersas em várias, mas poucas regiões do território brasileiro. De todo o gás natural descoberto no país, aproximadamente 22% estão em terra – principalmente no campo de Urucu (AM) – e em campos produtores no Estado da Bahia, enquanto os mais de 77% restantes localizam-se em mar, principalmente na Bacia de Campos, detentora de cerca de 40% de todas as reservas deste energético no Brasil (SILVA, 2006). Os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Amazonas e Espírito Santo são os que possuem a maior parte das reservas brasileiras, perfazendo 85,4% do total, como se pode verificar na tabela 2.

A indústria de gás natural compreende as atividades de exploração, produção, transporte, comercialização e distribuição. Este conjunto de atividades possui características específicas para o seu funcionamento, principalmente no que se refere aos altos custos de implantação da indústria. Por isso, ela é considerada uma indústria com perfil de monopólio natural, em função dos altos curtos fixos, custos irrecuperáveis, economia de escalas significativas, sub-aditividade e altas barreiras à entrada. O mercado de monopólio natural é entendido como um mercado em que a quantidade ótima que minimiza o custo é atingida por meio de existência de uma única firma. E nisto reside o primeiro problema da indústria de gás natural: a eficiência da indústria naturalmente é alcançada com apenas uma firma atuando neste mercado. Desta forma, a indústria de gás natural, principalmente no que se refere à distribuição, apresenta características de monopólio natural, de sorte que a sua duplicação implicaria ineficiências, cujos efeitos atingiriam a sociedade como um todo (PEDRA e SALGADO, 2005).

Outro aspecto da indústria de gás natural é como ela está estruturada no que se refere aos aspectos da concorrência. A figura 1 a seguir mostra que parte da cadeia da indústria de gás natural é factível de concorrência, o que ocorre com os segmentos de exploração, produção e comercialização, enquanto outra parte, o transporte e a distribuição são, por definição, monopólio natural, operacionalizadas em regime de monopólio.

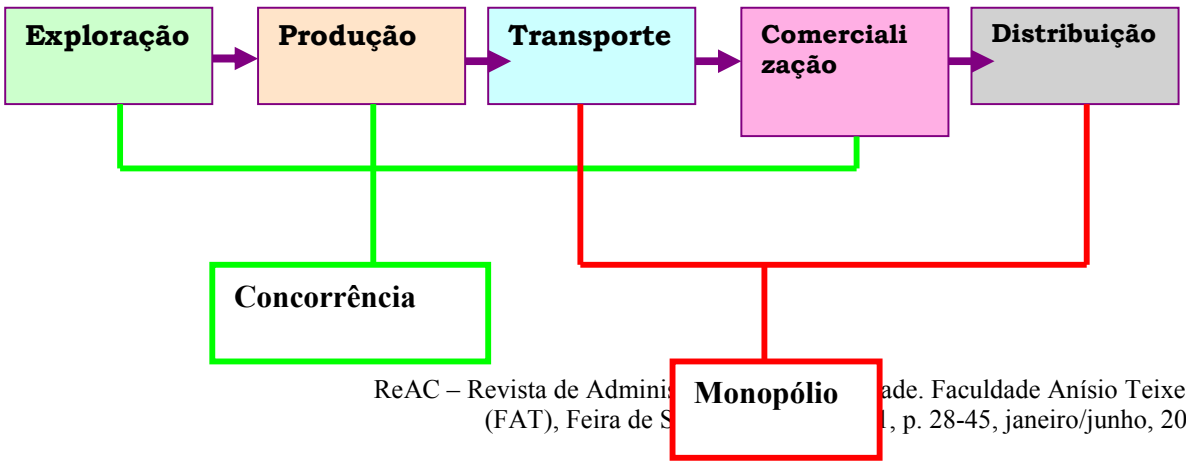

Figura 1 – A indústria de Gás Natural
Fonte: elaborada pelos autores

É neste ponto que se destaca a importância das agências reguladoras, de modo a viabilizarem a otimização dos serviços e tarifas praticados pelas empresas inseridas nesta indústria, aspecto sobre o qual a ANP se manifesta: "No que diz respeito à regulação do setor de gás natural, uma das missões mais importantes da ANP é garantir o livre acesso não discriminatório à infra-estrutura de transporte, a fim de permitir a concorrência nas etapas potencialmente competitivas e, assim possibilitar a modicidade de preços e qualidade do energético ao consumidor" (ANP, 2007). Este texto, apesar da menção explícita sobre a etapa de transporte, lança preocupações sobre o efeito da concorrência desleal sobre outras etapas, principalmente as competitivas, que acabariam prejudicando os consumidores. É neste aspecto que o papel da AGERBA ganha importância, e mais precisamente no segmento da distribuição.

A indústria de gás natural é considerada uma industria de rede, pela presença de distintas atividades constituídas sob forma de uma "rede física", na qual a interconexão é essencial à sua operação e prestação do serviço, além disso, existe uma complementaridade entre as diversas etapas da cadeia produtiva e possui interdependência entre estas etapas (ARAÚJO Jr, 2005). Tudo isso é afetado pela natureza da tecnologia vigente, pelo tamanho de mercado, pela estratégia de competição das empresas incumbentes e pelo papel da regulação institucional. Mais uma vez, pelas características vigentes na indústria de gás natural, o papel do Estado, através das agências reguladoras, é : gerar volumes agregados de investimentos coerentes com a necessidade da economia, assegurar condições institucionais compatíveis com a formação de configurações eficientes em cada setor e impedir condutas empresariais contrárias ao interesse público (ARAÚJO Jr, 2005).

3 DISTRIBUIÇÃO DE GÁS CANALIZADO NA BAHIA

A utilização do gás natural na Bahia tomou impulso a partir de agosto do ano de 1994, com o início das operações da Bahiagás. Autorizada pelo artigo 25 da Constituição Federal de 1988, esta empresa de economia mista, vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura do Estado da Bahia-SEINFRA, foi criada em 1991, tendo-lhe sido outorgada a concessão exclusiva, pelo prazo de 50 anos, para explorar, em todo o território da Bahia, os serviços locais de gás canalizado, conforme estabelece o Decreto Estadual nº. 4.401, de 12/03/91. O Governo do Estado da Bahia é detentor de 51% do capital votante e de 17% do capital total da Bahiagás; também são acionistas da concessionária a Petrobras Gás S.A. - Gaspetro, subsidiária da Petrobras, e a Mitsui, cada uma delas com 24,5% do capital votante e 41,5% do capital total.

Detentora de uma rede de gasodutos de mais de 500 quilômetros, implantada em 12 municípios baianos – Salvador, Camaçari, Dias D'Ávila, Simões Filho, Candeias, Feira de Santana, Alagoinhas, Catu, Pojuca, Amélia Rodrigues, Santo Amaro e São Francisco do Conde (GÁS NATURAL, 2007) – a Bahiagás distribui o gás natural canalizado a clientes de diversos segmentos. Entretanto os segmentos industrial (71%), automotivo (10%) comercial, (1%) e co-geração (18%), sendo que 91% do volume vendido destinam-se para o segmento industrial. O segmento residencial ainda não é atendido pela indústria de gás canalizado. Relativamente à

quantidade de clientes hoje a Bahiagás atende 90 indústrias, 41 postos automotivos que comercializam o gás natural veicular (GNV), 20 estabelecimentos comerciais e, no segmento residencial, nos bairros da Pituba e Imbuí, há 1.255 domicílios consumindo esse energético (GÁS NATURAL, 2007).

Atualmente, a oferta de gás natural na Bahia está restrita, causando um déficit desse insumo no mercado do estado. A demanda reprimida, de aproximadamente 2,7 milhões de m3/dia, inviabiliza, ao menos atualmente, projetos de crescimento industrial e a ampliação de grandes plantas (GÁS NATURAL, 2007). "Somando-se o consumo da Petrobras, das três usinas termelétricas do estado e o crescimento projetado pela Bahiagás, o mercado potencial total de gás natural no estado da Bahia deverá atingir 12 milhões de m³/dia a partir de 2010" (MARTINS, 2006, p.1). Este quadro tende a se modificar, já no curto prazo, com o início da produção do Campo de Manati, o que poderá significar um acréscimo, à oferta de gás, da ordem de 6 milhões de m3/dia, conforme citado, e, no médio prazo, com a implantação do Gasoduto de Interligação Sudeste-Nordeste – GASENE. O GASENE tem início de operação previsto para 2009 e compreende a construção de três trechos de gasodutos: Cabiúnas-Vitória, Cacimbas-Vitória e Cacimbas Catu, totalizando quase 1.300 quilômetros de extensão. Um dos objetivos do GASENE é permitir o escoamento do gás natural proveniente do norte do Espírito Santo, o aumento da capacidade de distribuição em todo o Nordeste e, na Bahia, especificamente, ampliar a utilização do gás canalizado para a região do Extremo Sul (PETROBRAS 2006, 2007; GÁS NATURAL, 2007).

3.1 AS AGÊNCIAS REGULADORAS

As agências reguladoras nasceram no bojo da reforma do Estado, empreendida a partir de 1995 e sua função estava descrita dentro da busca pelo fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado (BRASIL, 1995). Elas foram propostas como os modelos organizacionais que criariam e manteriam as condições institucionais para a existência dos mercados que foram privatizados no processo de reforma. Neste sentido, o arcabouço institucional deveria ser concebido e mantido pelas agências reguladoras que estariam responsabilizadas pelas regras do mercado atendendo às demandas do governo, sociedade e empresas privadas.

Em regra, as agências reguladoras visam à regulação dos serviços públicos objeto de concessão e têm, entre outras, as funções: de proteger os direitos dos usuários; de estimular investimentos para assegurar o fornecimento em longo prazo; de propiciar o uso generalizado dos serviços; de incentivar a eficiência; de estabelecer as bases para os cálculos das tarifas e aprovar as estruturas tarifárias aplicáveis às diferentes classes de consumidores. Para tanto, as agências têm as atribuições de: normatizar e aplicar as normas legais, regulamentares e contratuais; licitar o contrato de concessão, celebrá-lo com o licitante vencedor e fiscalizar-lhe a execução; zelar pelo cumprimento da legislação; implementar as diretrizes estabelecidas pelo poder concedente relativamente à delegação dos serviços; fomentar a universalização e adotar medidas para controle da qualidade e das tarifas dos serviços; decidir e homologar os pedidos de reajuste de tarifas; determinar ou efetuar diligências junto às entidades reguladas, sendo-lhes garantido amplo acesso às informações sobre matérias de sua competência; aplicar sanções aos concessionários; atender ao usuário, mediante o recebimento e processamento de reclamações; realizar audiências públicas; aprovar planos de investimentos em obras e serviços que tenham impacto sobre a prestação dos serviços; assegurar aos usuários ampla informação sobre os serviços públicos regulados (QUEIRÓZ, 2001).

Entre as justificativas para a criação das agências reguladoras, destacam-se: a) redução das imperfeições de mercado, em que haja traços de monopólio natural e com isso melhorar o funcionamento do mercado; é necessária em mercados também caracterizados por concentração de poder econômico e onde as barreiras de entrada sejam muito grandes; b) corrigir falhas de mercado; correção de assimetria de informações e poder e c) facilitar a transição para regimes de mercado, onde se concentrava o monopólio estatal. Estes aspectos das agências reguladoras são importantes porque da sua capacidade de ação e regulação depende a regularidade dos mercados sobre o qual elas atuam (BRASIL, 2003). No caso do gás natural sua regulação é feita pela Agência Nacional de Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis que estabelece: a) parâmetros que regem o comportamento, b) diminui assimetria de informações entre regulador e os regulados e entre regulados e consumidores, c) regras de acesso aos dutos de transporte e d) regras para a resolução de conflitos entre os regulados (BRASIL, 1997)

Entre os aspectos mais importantes para atuação das agências no cumprimento de seu papel cabe destacar a necessidade de harmonia entre as instituições regulatórias e os ambientes político, administrativo, social e econômico no qual atuam. A harmonia significa a possibilidade de ação em conformidade com as instituições do ambiente. Qualquer ação das agências em desacordo com o ambiente onde ela atua pode impedir a sua eficácia.

Outro aspecto importante no funcionamento das agências é a independência operacional. Se a função da agência é regular os mercados, incluindo neste o Estado, as empresas e os consumidores, é necessário que as agências possuam independência suficiente para sua atuação. A vinculação das agências a qualquer um dos interessados pode inviabilizar a isenção necessária para o cumprimento da sua missão. A vinculação, neste caso, pode ser de qualquer ordem: política, administrativa ou financeira. Qualquer uma delas pode impedir a ação isenta da agência. O risco decorrente da dependência da agência pode levar ao que é definido como captura, que pode ocorrer por qualquer um dos interessados. "As agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as demais autarquias porque não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente" (BRASIL, 2003, p.21) qual seja a de "regulamentação" do setor regulado, ainda que algumas de suas ações possam confrontar com interesses do próprio governo.

Um terceiro aspecto importante é a sujeição dos agentes reguladores à prestação de contas. Apesar da necessária independência, as agências não podem sobreviver alheias à própria sociedade e aos demais órgãos que compõem uma sociedade democrática. É necessário que façam a devida prestação de contas como forma de controle das ações e verificação do cumprimento da sua missão.

Dentro deste conjunto de requisitos das agências, Boshi e Lima (2002) destacam a dificuldade encontrada pelas agências para o cumprimento de suas missões. Independência e autonomia com controle são questões difíceis de equacionar. Estes autores cunham a expressão "dilema do controle" para caracterizar as dificuldades vivenciadas pelas agências reguladoras. São constituídas pela Poder Executivo, possuem autonomia formal e legal, mas constantemente estão subordinadas às regras e diretrizes governamentais. Estes autores afirmam que "há algumas evidências acerca de como operam na prática as dimensões da autonomia e do controle, pautadas pela ambigüidade da definição jurídica que, a um só tempo, garante mecanismos de independência às agências, mas as vincula estruturalmente ao aparelho do executivo" (BOSHI; LIMA, 2002, p.232). Elas são autônomas, mas vinculam-se ora financeiramente, ora politicamente, ora administrativamente às definições das políticas de governo.

Cabe ainda destacar a existência de fragilidades regulatórias advindas de fragilidades institucionais. North (1990, p. 3) define instituições "como as regras do jogo numa sociedade; formalmente, são as limitantes que dão forma à interação humana". Em conseqüência, estruturam incentivos econômicos, políticos e sociais, logo a estabilidade das regras do jogo é determinada

pela estrutura de governança regulatória, isto é, o conjunto de mecanismos que uma sociedade utiliza para restringir o escopo da atuação discricionária dos governantes e para resolver os conflitos que tais restrições produzem na área da regulação (MELO, 2002). Isso indica que a ação das agências reguladoras depende da estabilidade das instituições que a circundam. Caso não haja esta estabilidade ocorrerá uma fragilização das agências e a conseqüente captura por grupos de interesse, impedindo a sua ação isenta. Esta situação pode gerar, como conseqüência, baixa capacidade de regulação, falta de poder para implementar suas decisões, incapacidade de eliminar assimetria de informações entre empresa incumbente e as novas entrantes, risco de desenvolvimento do mercado

3.2 A AGERBA E A REGULAÇÃO

A AGERBA, uma das primeiras agências do país, foi instituída pela Lei nº 7.314, de 19/05/98 e regulamentada pelo Decreto no. 7.426 de 31/08/98, que lhe aprovou o Regimento. A agência tem a natureza de autarquia sob regime especial, com personalidade jurídica de direito público, portanto, autonomia administrativa e financeira, patrimônio próprio, encontrando-se vinculada à SEINFRA, tendo por finalidade regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permissionados e autorizados, nos segmentos de energia, transportes e comunicações. Ela tem um conjunto de atribuições e competências, entre as quais destacam-se, pela generalidade e abrangência

> atuar, mediante disposição legal ou pactuada, em especial nas áreas de energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados, álcool combustível, rodovias, hidrovias, terminais aeroportuários, hidroviários e rodoviários, transportes intermunicipais de passageiros e comunicações e promover e zelar pela eficiência econômica e técnica dos serviços públicos delegados submetidos à sua competência regulatória, propiciando condições de qualidade, regularidade, continuidade, segurança, atualidade, universalidade e modicidade das tarifas (BAHIA, 1998).

Dentre suas diretrizes propõe-se a: estimular as concessionárias e permissionárias a buscarem, continuamente, a qualidade dos serviços; promover a universalização dos serviços, permitindo-lhes o acesso a todos os cidadãos, independentemente de localização e condição sócio-econômica; desenvolver e sustentar uma estrutura interna ágil, flexível e tendente a incentivar a descentralização de poderes e a dinamização das atividades (BAHIA, 1998).

A AGERBA conta, na sua estrutura organizacional, com um Conselho Consultivo, órgão de representação da sociedade, que teria competência formal para manifestar-se sobre o plano de metas das entidades reguladas e sobre as políticas dos diferentes segmentos dos serviços regulados, antes do seu encaminhamento à SEINFRA e à homologação do Governador, mas que ainda não foi instalado; uma Diretoria, em regime de colegiado, compreendida pelos Diretores Executivo, do Departamento de Qualidade e Serviços e do Departamento de Tarifas e Pesquisas Sócio-Econômicas, nomeados pelo Governador. A Diretoria Executiva é formada por um conjunto de órgãos de assessoria, planejamento, execução, avaliação, fiscalização e controle.

Apesar de a AGERBA ter realizado em 2000 um concurso público para preenchimento dos cargos de técnico e especialista em regulação, mais da metade dos seus funcionários é proveniente do DTT (Departamento de Transporte e Tráfego), do DERBA (Departamento de Infra-Estrutura de Transportes da Bahia) e da SEINFRA. Alguns foram transferidos, outros, cedidos. Isto pode revelar uma fragilidade no funcionamento da agência tendo em vista a falta

de preparo específico dos seus funcionários para atuarem na fiscalização do setor de gás canalizado.

No âmbito do gás canalizado as atividades desenvolvidas pela AGERBA compreendem a homologação das tarifas e a elaboração de estudos tarifários, a preparação de resoluções e a disposição para apurar e solucionar queixas de consumidores. Ainda não está em prática a fiscalização dos serviços prestados pela concessionária.

3.2.1 AGERBA: Autonomia na Regulação

Dois aspectos são relevantes nesta discussão: o primeiro é a autonomia da AGERBA enquanto agência reguladora de serviços públicos; o segundo aspecto é relativo ao planejamento das tarifas do gás canalizado e sua relação com o Poder Executivo, a quem formalmente a agência está subordinada.

Discutir as agências reguladoras abordando a sua forma de constituição, seus marcos regulatórios, sua autonomia e independência tem sido, nos últimos anos, os grandes focos de estudos e pesquisas nesse campo. O tema é, ainda hoje, atual e relevante, visto que envolve uma das relações mais próximas e mais visíveis do Estado com a sociedade, que é a provisão de serviços aos cidadãos. A independência ou autonomia decisória e financeira desses organismos foi colocada como requisito necessário para reduzir as incertezas dos investidores e criar as condições para a defesa dos usuários, reduzindo os efeitos das assimetrias de informação e eliminando riscos de captura. Em outras palavras, as agências reguladoras foram constituídas de forma a gozar de independência, devendo o seu processo de tomada de decisão ser protegido da captura por pressões políticas de curto prazo, pela indústria regulada ou outros grupos de interesse. A ausência histórica de uma cultura regulatória no Brasil fez com que as agências enfrentassem problemas no início da sua atuação, fazendo da autonomia a pedra angular do sucesso do modelo, mas transformando-a, também, em um traço polêmico.

A AGERBA possui certo grau de autonomia financeira, sendo suas principais fontes de receita as provenientes de dotações orçamentárias; do percentual incidente sobre o faturamento obtido pelas empresas reguladas; as originárias das taxas decorrentes do exercício de fiscalização; dos recursos de convênios, acordos ou contratos celebrados com a ANEEL e órgãos de direito público ou entidades privadas nacionais, estrangeiras e internacionais; as originárias de rendas dos seus serviços, bens e atividades. A cobrança da taxa fundada no poder de polícia é a fonte de receita mais importante, paga pelos usuários, oriunda de percentual das tarifas de transportes.

Com relação à autonomia político-administrativa da AGERBA as relações intrincadas dentro desta agência, e os atores externos envolvidos, sejam os consumidores, o governo e a empresa concessionária, revelam uma quase impossibilidade de existência da autonomia política, para decidir, por exemplo, sobre o aumento da margem da concessionária, empresa pública controlada pelo governo do estado. É interessante perceber que, da mesma forma que a indústria de gás natural é permeada por diversas participações cruzadas que permitem interferências dos atores que têm interesses em várias etapas da cadeia produtiva, no caso da AGERBA isto também é verificado. A AGERBA tem uma relação de submissão com a SEINFRA, e a concessionária Bahiagás possui em seu quadro de acionistas o Estado da Bahia com maioria do capital votante. Os entrevistados se manifestaram sobre este tema com os seguintes depoimentos:

> “ a Bahiagás tem seu Conselho de Administração presidido pelo Secretário de Infra-Estrutura. As decisões envolvem a AGERBA, a Bahiagás e o Secretário, em

> reuniões, e se chega a um ponto comum. A AGERBA faz o cálculo e ela mesma o critica, fazendo às vezes do usuário, pois o Conselho Consultivo da agência até hoje, não foi implantado. O Conselho nunca foi constituído. Seria o fórum da representação institucionalizada da sociedade" Nessas reuniões, a SEINFRA representa o Estado e a Bahiagás, a empresa."
> "Se houvesse o usuário, seria melhor; a AGERBA poderia ser isenta. Não é interessante na parte política que esse gás aumente muito de preço".
> "A última palavra sobre tarifas é do Secretário de Infra-Estrutura, após consultar o Governador".
> "A reforma criou as agências no Brasil. Segundo a reforma, no papel, o Estado permanece como formulador de políticas e exercitaria o poder de polícia. A atividade econômica seria delegada dentro de regras definidas entre o concessionário e o Estado, por meio do ente regulador. A Lei das Concessões, de 1995, foi o marco disso. Não há entendimento ou orientação clara com relação a isso. Questiona-se o papel da agência reguladora como ente autônomo. O Estado, atualmente, passa por uma crise de identidade, uma crise associada ao vácuo de identidade. O Estado é poder concedente, é poder regulador e é ente fiscalizador. A AGERBA inclui-se nesse contexto. Deveria ser da AGERBA a última palavra sobre as tarifas, porque ela as homologa. Mas essa questão é remetida para o campo político. Sai do técnico para o político. O Estado delega a atividade [de regulação] que se subordina a regras pré-definidas para o concessionário, regras essas definidas nesse instrumento – com base em diretrizes políticas e em aspectos técnicos, econômicos, administrativos e de fiscalização – que existe para ser cumprido"
> "bem, esta é uma questão que eu chamo de pecado original, um equívoco de constituição desse ente regulador (AGERBA), que deveria ter isenção e autonomia, afinal, a agência regula as relações entre o poder concedente, os usuários dos serviços (com base no Regulamento) e a concessionária (a partir de leis que regem a distribuição, a Constituição e o Contrato de Concessão)"
> "Vejo maior problema na vinculação da AGERBA à Secretaria de Infra-Estrutura. Se a agência estiver que ser vinculada a alguém, que seja direto ao Governador, inclusive com status de Secretaria, ao lado das Secretarias".
> "A AGERBA não está obrigada a se manifestar à SEINFRA, o que há é uma retratação no sentido de levar a informação, por meio da prestação de esclarecimentos e envio de relatórios. Há reuniões às quartas-feiras com o Secretário de Infra-Estrutura, quando a AGERBA reporta as decisões que tomou".
> "A AGERBA faz parte do Estado, faz parte da SEINFRA, mas a SEINFRA, hierarquicamente, está acima da AGERBA."
> "A AGERBA submete as tarifas à validação da SEINFRA, com certeza. A AGERBA tem certa autonomia, mas não sobre todos os atos. Ela submete à consulta os atos que se referem às questões maiores, que necessitem de uma publicação. O Secretário de Infra-Estrutura opina com relação à homologação de tarifas. Ocorrem despachos todas as quartas-feiras com o Secretário. Aumentos de tarifas são levados à submissão do Governador de Estado, assim como todos os outros atos que afetem o cotidiano do usuário, o bolso do povo. Atos que mexem com o Estado devem ter a salvaguarda, a anuência do Governador".

A autonomia da AGERBA em relação às suas próprias atividades é uma questão complexa e é percebida como problemática pelos entrevistados praticamente de modo consensual. Na percepção dos entrevistados a AGERBA está política e administrativamente vinculada a outros interesses, evidenciando um processo de captura perceptível pelos entrevistados.

Na análise do campo setorial do gás natural canalizado na Bahia, os interesses convergem quase que exclusivamente para o próprio Estado da Bahia. A AGERBA é órgão da administração estadual, vinculada à SEINFRA (BAHIA, 1998). A Bahiagás possui seu controle acionário nas mãos do governo do estado da Bahia, e com uma parte significativa em mãos da Petrobrás. Logo, não há que se falar em autonomia e independência nesta agência. A possibilidade de alterar esta ingerência estatal dentro das ações talvez fosse possível através

do Conselho Consultivo, que ainda não foi constituído. Neste caso, há um típico caso de captura pelo poder concedente, o governo do estado da Bahia. Uma agência reguladora ocupa o centro de um triângulo isósceles, com os usuários, a concessionária e o poder concedente nos seus vértices. A alteração de qualquer uma das posições, em qualquer dimensão destrói o equilíbrio próprio destas relações.

Nos depoimentos dos entrevistados percebe-se uma divergência entre o que se pensou para as agências, em termos de independência e autonomia, e como a realidade de funcionamento. Apesar do expresso interesse, pelo menos formal, de tornar as agências autônomas, conforme se pretendeu (BRASIL, 1995, 2003), na prática elas continuam vítimas dos processos de captura político. Esse fato não só se revela como inadequado para o funcionamento da própria agência, mas também sinaliza fragilidade institucional para os atores deste segmento de mercado. E o entrevistado sinaliza muito bem este aspecto ao mencionar que "a AGERBA faz parte do estado, faz parte da SEINFRA, mas a SEINFRA, hierarquicamente está acima da AGERBA". Além destes, os demais depoimentos acima mencionados destacam essa relação imbricada da agência com o ente concedente (Estado), bem como com a concessionária. Aqui repete-se o que chama a tenção Boshi e Lima (2002), ao destacar que o executivo cria as agências reguladoras com proposta de independência, mas as mantem vinculadas de diversas formas a este mesmo executivo. Assim sendo, a autonomia da AGERBA não se verifica nem de maneira formal e nem na percepção dos entrevistados.

3.2.2 A AGERBA e as tarifas

A análise e a aprovação das tarifas dos diversos usos do gás canalizado são atividades periódicas da AGERBA que acompanha a parte econômica do Contrato de Concessão dos serviços de gás canalizado, firmado entre o Estado da Bahia e a Bahiagás. As tarifas são compostas do somatório das parcelas referentes ao custo do gás (commodity), custo do transporte e da margem de distribuição. As variações dos custos da commodity e do transporte são repassadas às tarifas pela concessionária, mediante homologação pela agência reguladora. No passado, o reajuste era mensal; hoje, a periodicidade depende da Petrobrás, fornecedora do gás natural à Bahiagás.

Com relação à alteração do valor da margem de distribuição, a periodicidade é anual e a revisão é prospectiva, calculada com base nos custos para o ano seguinte e limitada à taxa de retorno dos investimentos de 20% ao ano, conforme estipulado no Contrato de Concessão dos serviços de gás canalizado. O referido contrato ainda permite a remuneração dos serviços em 20% ao ano. Segundo informado por um dos entrevistados, *"esta era, à época, a taxa de oportunidade para atrair uma empresa. A AGERBA vislumbra revisar o Contrato de Concessão, medida dependente da aquiescência da Bahiagás, pois o instrumento da contratação não prevê alteração unilateral".* Assim, a AGERBA não tem possibilidade de agir no sentido de alterar as regras do jogo no que se refere à remuneração do contrato que foram concebidas em contexto diferente do atual.

As tarifas do gás natural variam conforme o uso conferido ao energético e o segmento de mercado: combustível (para os segmentos industrial, comercial e co-geração), residencial e automotivo. Para os dois primeiros, aplica-se uma cascata decrescente, de modo que a tarifa praticada é inversamente proporcional ao volume de gás consumido. Já a tarifa do residencial é mais cara, segundo um entrevistado, porque os investimentos para a implantação da infra-estrutura de gasodutos e os custos de operação para atendimento desse segmento são mais elevados. *"A Bahiagás não tem interesse no residencial. A decisão feita para atender o*

social, foi uma decisão política". Esta afirmação pode ser confirmada por outro depoimento na mesma linha:

> Se a concessionária entrar no varejo, haverá prejuízo da tarifa, pois estes investimentos não serão diluídos a partir de aumentos significativos nos volumes vendidos. Como a obrigação contratual da distribuidora é levar o gás a qualquer usuário economicamente rentável, para atingir o segmento comercial e residencial, a concessionária requererá rentabilidade, sendo que a competitividade do gás frente a outros energéticos é um outro fator limitante.

O processo de revisão tarifária acontece em abril ou maio de cada ano, logo depois que o balanço é publicado, e se inicia com uma exposição de motivos da Bahiagás, apresentando balanços patrimoniais, custos e investimentos projetados e uma proposta de margem para o ano seguinte. Este processo é que pode dar origem a revisões tarifárias. Entretanto ressalve-se que não é automático, nem simples, tendo em vista não apenas as causas e motivos expostos, como também os próprios atores envolvidos no processo. Por outro lado o contrato impede alterações para cima e para baixo sem que condições específicas possam estar envolvidas. Finalmente, mesmo com a discussão técnica que envolve este processo o componente político ocupa o espaço na medida em que, quem decide sobre o preço final dos serviços é o governador do Estado, como mostram os depoimentos a seguir:

> "A cada ano eles (a Bahiagás) vêem o que podem construir. Tudo é verificado para não pesar o consumidor residencial, industrial e comercial".
> "Como a concessionária coloca valores com base em investimentos que ainda não dá para cumprir, a AGERBA faz ajustes na margem proposta"
> "A fórmula do Contrato de Concessão vem toda amarrada".
> "Eles (a Bahiagás) calculavam de uma forma; a AGERBA, de outra, e chegava-se a um embate. Levou muitos anos a briga e hoje já aceitaram. Isto dava grande diferença entre a reivindicação e o que era reajustado."

Algo interessante neste processo é a possibilidade, mesmo relativa de a AGERBA poder opinar e alterar as propostas submetidas pela concessionária do serviço. Isto, de alguma forma, protege o consumidor. Entretanto, uma questão permeia o papel desta agência, que ao submeter o processo decisório ao governador, compromete a sua independência e autonomia necessárias ao funcionamento adequado das agências reguladoras (BOSHI e LIMA, 2002).

3.2.3 A AGERBA e a Regulação do Gás Canalizado

O gás canalizado é, no Brasil, um serviço público de competência dos Estados (Constituição Federal, artigo 25, § 2º, com a redação da Emenda Constitucional 5/1999) integrando o elenco do setor de infra-estrutura, além de consistir num exemplo perfeito de monopólio natural deste setor, necessitando, portanto, de regulamentação. A partir da estruturação das agências reguladoras foram elaboradas normas jurídicas, instrumentos hábeis para fundamentar e nortear a regulação. No setor de petróleo e gás natural, na esfera federal, a regulamentação principal compreende: o artigo 25 da Constituição Federal, que incumbe aos Estados a exploração dos serviços locais de gás canalizado. Em âmbito estadual destaca-se, além das cláusulas do Contrato de Concessão dos serviços de gás canalizado, celebrado entre o Governo do Estado da Bahia e a Bahiagás, a seguinte legislação acerca do gás natural: a Resolução AGERBA nº 03, de 30/03/06, que estabelece as condições gerais de fornecimento de gás canalizado a distribuidores de gás natural comprimido no Estado da Bahia, que fixa

regras tarifárias; a Resolução AGERBA nº 13, de 20/10/05, que aprova os preços do gás natural a serem praticados pela Companhia Distribuidora de Gás Canalizado.

Apesar da abrangência da AGERBA, que inclui também a regulação do segmento de gás canalizado, as informações dão conta de que as ações da agência neste segmento são poucas. Isto pode ser reforçado por alguns depoimentos dos entrevistados:*"o foco da agência é o transporte, responsável por 90% da atividade-fim da AGERBA, que acumula a concessão dos serviços de transporte por delegação do Estado. "A AGERBA é atuante, mas incipiente na área do gás"*. Outro depoimento neste sentido é destacado: "*até hoje, na área do gás, a AGERBA realizou uma audiência pública"*. Este depoimento seguinte preconiza de forma mais ampla a percepção dos gestores desta agência*: "A AGERBA não atua nada no industrial, comercial e GNV"*.

Na tentativa de intensificar suas ações, em 2005 a AGERBA contratou serviços de uma consultoria com o objetivo de lhe dar suporte na área de gás, no tocante a novos estudos e a assuntos específicos, objetivando corrigir o problema da falta de especialistas em regulação de gás na "agência de regulação de gás". Um depoimento confirma esta observação: "*a AGERBA necessita de alguém com experiência em regulação do gás, que conheça aspectos jurídicos e econômicos*". Este problema remonta aos problemas que outras agências, mesmo em âmbito federal, enfrentaram: falta de profissionais qualificados, oriundos de órgãos que anteriormente fiscalizavam de dentro do governo os setores em poder do Estado.

Existe, na AGERBA, desde 2003, uma minuta de regulamento elaborada para abranger as atividades do gás, inicialmente, em todos os segmentos de mercado. Por orientação da Diretoria, esta minuta foi reformulada e direcionada para o gás residencial, em razão de a AGERBA entender que o consumidor desse segmento é o mais fraco, com pouco poder de barganha perante a concessionária. Um conjunto de depoimentos sobre este aspecto reflete o pensamento dos entrevistados sobre o papel que a agência vem desempenhando:

> "Atualmente, há poucos clientes industriais com grandes consumos. A chegada do gás natural para o segmento de serviços e residencial evidenciará uma tendência de aumento de conflitos entre esses usuários e a concessionária, tendo em vista a pulverização do uso do gás, com muitos clientes com baixos consumos"
> "Entretanto, não prevê a aplicação de penalidades, não estipula índices formais de qualidade e não estabelece avaliações periódicas de qualidade. Isto viria numa segunda etapa, pois os parâmetros para residências podem não ser os mesmos para a indústria ou para outro segmento"
> "O fato de a AGERBA ainda não regular a área de gás e fiscalizar a atuação da Bahiagás no segmento residencial. Primeiramente, aventaram ser preciso que a minuta, até aqui comentada, converta-se em Regulamento, através de sua publicação. Para tanto, falta a aprovação da Diretoria Colegiada. Em segundo lugar, conforme entendimento da Procuradoria Jurídica da AGERBA, como o preconizado regulamento ainda não está em vigor, não há como a agência cobrar a taxa de fiscalização, um percentual da ordem de 0,5% sobre o faturamento da concessionária, que vai amparar todos os custos para o desempenho dessa atividade; já para o Departamento de Planejamento e Operações, um aditivo do Contrato de Concessão permitiria a cobrança da taxa. Outra razão é a agência não dispor de corpo técnico para regular a área de gás"
> "a agência não fiscaliza os serviços porque a rede de gás ainda está em fase de implantação. O acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços de gás canalizado depende de dois pressupostos: o primeiro é a aprovação do regulamento; o segundo é a existência da rede física que venha a prover os serviços. Embora a AGERBA aguarde a aprovação do Regulamento, nós não estamos fechados a atuar. Se os consumidores ligarem, a AGERBA vai dar a resposta".

Dos depoimentos é possível inferir alguns problemas enfrentados pela agência no seu papel de regulador e fiscalizador do segmento de gás canalizado. Por falta de profissionais qualificados especificamente neste segmento, há uma previsão de aumento de conflitos pelo aumento da demanda dos usuários residenciais. Não há ainda instrumentos de controle adequados para o segmento de gás canalizado na Bahia, mesmo para as operações já em andamento. Faltam indicadores de desempenho, avaliações, previsão de penalidades. Sem estes elementos não é possível efetuar nem regulamentação e nem fiscalização das ações das empresas concessionárias. Outro fator marcante é a falta de mobilidade na condução dos processos referentes à própria estruturação da agência para a realização das atividades. Neste sentido, faltam a aprovação da regulamentação e a instalação dos equipamentos, chamada rede física para que as operações possam ser realizadas e as ações da agência serem implementadas. Neste aspecto, a busca da melhoria da qualidade dos serviços prestados parece ficar comprometida. Os entrevistados se manifestaram neste sentido, ao verbalizarem a falta de instrumentos capazes primeiro de avaliar os serviços prestados pelo concessionário, propor padrões de qualidade e em seguida acompanhar o cumprimento dos referidos acordos.

4 CONCLUSÃO

Conquanto se saiba que, até por disposição constitucional, a Bahiagás, uma sociedade de economia mista, possui natureza jurídica de direito privado, cumpre registrar o seu caráter de ente paraestatal, integrante da administração pública estadual indireta. Vale ressalvar, ainda, que embora não se encontrem inseridas no organismo estatal, sob o prisma do Direito Administrativo, não se há de negar que as sociedades de economia mista integram, politicamente, o Estado que, inclusive pelo fato de lhes deter o controle econômico, interfere na escolha dos seus dirigentes. Na Bahiagás cada um dos votantes indica um diretor, advindo, portanto, dois deles de decisão do Governo do Estado da Bahia e da União, representada pela Gaspetro, restando, para a Mitsui, única acionista privada votante, a indicação de um dos diretores.

Destarte, o caso sob exame surge, claramente, como hipótese do Estado regulando-se a si mesmo. Diante das premissas até aqui colocadas, ao menos por definição, a origem da atividade regulatória é tida como sendo o interesse público. Isto posto não se pode aventar a captura da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA pela única empresa concessionária, no estado da Bahia, dos serviços de gás canalizado, até mesmo porque a exclusividade da prestação é objeto de monopólio, até mesmo de caráter natural. Cabe voltar, então, às finalidades do agente regulador, quais sejam: servir de elo entre o poder concedente, os usuários e os concessionários, inclusive conciliando eventuais conflitos. Importante ressaltar, ainda, que a agência reguladora deve agir de forma isenta e imparcial, decidindo, com autonomia, liberdade, eqüidistância e isenção, a fim de que a mediação resulte em satisfação para as partes.

Analisando a atuação da AGERBA como mediadora dos interesses do Estado, usuários e concessionária, com base em relatos de entrevistados, verifica-se que a relação entre a agência e esses atores não se dá de forma eqüidistante, conforme preceituam os princípios do marco regulatório. Com efeito, a ausência de autonomia política da AGERBA, com relação à atuação no gás canalizado, constantemente cedendo espaço à interferência do Secretário de Infra-Estrutura, impede-lhe a atuação imparcial requerida para o bom desempenho de suas atividades (vide despachos freqüentes de sua Diretoria Executiva com o mencionado Secretário, conforme relatos de entrevistados). Nesse mesmo contexto está a questão das tarifas da Bahiagás, sobre as quais a última palavra advém do Secretário de Infra-Estrutura após consulta ao Governador. Ainda a propósito de sua autonomia político-

administrativa, cabe frisar que a AGERBA sequer possui quadro próprio, tendo realizado, em quase dez anos de funcionamento, apenas um concurso público, provindo, mais de 50% dos seus servidores, do Regime Especial de Direito Administrativo - REDA.

Enfim, diferentemente das propostas da reforma do aparelho do Estado a AGERBA se consubstancia em exemplo concreto de mistura de papéis no âmbito da Administração Pública, ou seja, uma indesejável ingerência política em área de gestão. Por outro lado, mostrou-se que a AGERBA encontra-se focada no setor de transportes intermunicipais de passageiros, rodoviário e hidroviário. No dizer de um dos entrevistados o transporte é responsável por 90% da atividade-fim da agência. Por conseguinte, com relação ao gás canalizado a AGERBA limita-se à elaboração de estudos tarifários, à homologação de tarifas, à preparação de resolução, dispondo-se, por fim, a apurar e solucionar eventuais queixas de consumidores. Obviamente que, em tais ações, não se esgotam as atribuições de uma agência reguladora, no caso em estudo, da AGERBA relativamente à prestação dos serviços de gás canalizado no Estado da Bahia.

Com efeito, não se observa, por parte da AGERBA, o desenho de instrumentos para que a sua intervenção resulte em benefício social - melhoria da qualidade dos serviços por meio do estabelecimento de padrões a serem cumpridos pela concessionária, submetendo-a as expectativas e solicitações dos clientes, e, ainda, a prestar contas à sociedade. A AGERBA buscaria, assim agindo, a eficiência dos serviços públicos de gás canalizado na Bahia, não colocando em jogo o grau de cumprimento dos objetivos públicos, com relação a esses serviços.

Por outro lado, relembrando a problemática da regulação social, cumpre reconhecer que a AGERBA não cria mecanismos que a propiciem. Conforme relatado por um dos entrevistados, a agência poderia realizar pesquisas para conhecer a opinião dos atuais usuários da concessionária, e incentivar a publicidade, com o objetivo de tornar conhecidas, para o cidadão, as vantagens dos serviços que a Bahiagás presta, atraindo novos potenciais consumidores, e fomentando o interesse social pela sua ampliação. Ilustra bem a assertiva a desproporção da participação dos usuários do segmento residencial e industrial atendidos pela Bahiagás. Enquanto o primeiro representa menos de 1%, o último abarca 91%. Na verdade, a sociedade não reivindica maior acesso aos serviços prestados pela Bahiagás por desconhecimento, consoante afirmação de um dos entrevistados, atendo-se ao público da Ouvidoria da AGERBA relativamente ao gás canalizado: “como não existe cultura do gás natural nas residências, praticamente não há reclamações”.

Resumindo e concluindo, a AGERBA não exerce, em sua plenitude, a regulação dos serviços de gás canalizado na Bahia, limitando-se, como visto, à questão das tarifas e omitindo-se quanto à fiscalização destes serviços, quanto ao estabelecimento de metas e padrões para os investimentos e para a qualidade dos serviços prestados pela Bahiagás; omitindo-se ou quase o fazendo, no tocante à fiscalização do cumprimento das cláusulas do Contrato de Concessão dos serviços de gás canalizado. Corroborando o exposto, o depoimento de um dos entrevistados no que se refere ao Regulamento do Gás Residencial, segmento que demandaria maior cuidado da agência, por se tratar de uma faixa de consumidores com pouco poder de barganha perante a concessionária. Tal regulamento, embora exista, como minuta desde 2003, e esteja divulgado no site da AGERBA, até o momento não foi publicado, ou seja, não entrou em vigor.

Em suma, capturada pelo governo, a AGERBA não adota medidas efetivas no sentido de impedir a Bahiagás de eventualmente negligenciar a persecução do interesse público, principal alvo dos serviços que executa, aqui repetidamente caracterizados como de natureza pública. Para ampliar os horizontes do presente estudo, o caminho natural consiste em realizar nova pesquisa, desta vez junto a outras agências estaduais competentes para a regulação dos

serviços de gás canalizado, cotejando-lhes as atuações e resultados, acaso obtidos, com os da AGERBA para, se possível, oferecer alternativas viáveis para a regulação do setor.

Estas dificuldades discutidas neste trabalho apontam para a necessidade de viabilizar novas discussões sobre o papel desta agência no campo das regulamentações, uma vez que pelos dados apresentados sobre a indústria de gás natural, há expectativa de que haja um crescimento significativo não só da produção como vem ocorrendo (ANP, 2007), mas também pela própria demanda pelo energético. Neste sentido, possuir uma organização capaz de demonstrar segurança e manter as regras institucionais é imperativo para a sustentabilidade das operações comerciais, bem como para a atração de novos investimentos neste setor.

5 REFERÊNCIAS

ABREU, Percy Louzada de. **Gás natural:** o combustível do novo milênio. 2. ed. Porto Alegre: Plural Comunicação, 2003.

ALVEAL, Carmen. **Estado e Regulação Econômica:** o papel das agências reguladoras no Brasil e na experiência internacional. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.gee.ie.ufrj.br>. Acesso em: 22 abr. 2006.

ALVES, B. **A Agência Nacional do Petróleo e o setor de petróleo e gás natural no contexto da Reforma do Estado.** In: Encontro Anual Da Associação Nacional Dos Programas De Pós-Graduação Em Administração Florianópolis, 2000,. Anais... Florianópolis: ANPAD, 2000.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Boletim Mensal do Gás Natural.** Referência Dezembro, 2007. Disponível em < http://www.anp.gov.br>, acesso em 10 de jul.2008

ARAUJO JR, José Tavares de. **A regulação econômica nos setores de infra-estrutura no Brasil.** In: SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa. Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p.91-124

BAHIA. Lei n. 7.314, de 19 maio 1998. Dispõe sobre a criação da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia-AGERBA. **Diário Oficial,** Estado da Bahia, Poder Executivo, Salvador, BA, 20 maio 1998.

BAHIA. Secretaria de Energia, Transportes e Comunicações. **Contrato de Regulamentação da Concessão para Exploração Industrial, Comercial, Institucional e Residencial dos Serviços de Gás Canalizado no Estado da Bahia.** Disponível em: <http://www.agerba.ba.gov.br>. Acesso em: 02 set. 2006.

_____. Lei n. 7.426, de 31 ago. 1998. Aprova o Regimento da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia - AGERBA. **Diário Oficial,** Estado da Bahia, Poder Executivo, Salvador, BA, 31 ago. 1998.

BOSCHI, Renato R; LIMA, Maria Regina S. **O executivo e a construção do Estado no Brasil:** do desmonte da era Vargas ao novo intervencionaismo regulatório. In: VIANNA, Luis W (Org). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte; UFMG, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 24. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

_____. Presidência da República. Câmara de Reforma do Estado. Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: 1995. MARE.

_____. Lei n. 9.478, de 06 ago. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 ago. 1997.

_____. Relatório do grupo de trabalho interministerial. **A análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro.** Brasília, setembro de 2003. Disponível em < http://www.presidencia.gov.br>, acesso em 10 de jul. 2008

CECCI, José Cesário. **Indústria Brasileira de gás natural:** regulação atual e desafios futuros. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo, 2001.

FADUL Élvia. **Agências reguladoras multisetoriais:** desafios organizacionais e dinâmicas de poder. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Anais... El Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, Lisboa, 2002.

GÁS NATURAL: caminho para o desenvolvimento. **A Tarde**, Salvador, 29 jan. 2007. Encarte Gás Natural: caminho para o desenvolvimento.

MARTINS, Juliana. **Gás natural é estratégico para a indústria baiana.** Disponível em: <http://www.gasbrasil.com.br>. Acesso em: 19 jul. 2006.

MELO, Marcus André. **As agências regulatórias:** gênese, desenho institucional e governança. In: ABRÚCIO, Fernando Luiz ; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs). O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte 1: Ministério do Planejamento, Secretaria de Gestão, 2002.

MOTTA, Ronaldo Seroa; SALGADO, Lúcia Helena. **Introdução.** In: SALGADO, Lúcia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa. Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p.9-28

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional change and economic performance.** New York: Cambridge University Press, 1990.

PEDRA, Douglas P.; SALGADO, Lúcia Helena. **Aspectos econômicos e jurídicos do livre acesso ao mercado de gás natural.** In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. Marcos Regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: IPEA, 2005, p.315-356

PETROBRÁS.PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **Relatório Anual Petrobras 2005.** Rio de Janeiro, 2006

PETROBRÁS.PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. **Relatório Anual Petrobras 2006.** Rio de Janeiro, 2007

QUEIRÓZ, Roosevelt. **Regulação de serviços públicos:** estudo de caso de agências reguladoras estaduais. 2001. 218 f. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <http://150.162.90.250./teses/PEPS2900.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2004.

SILVA, Alessandra et al. **Ecotoxicologia e avaliação de risco do gás natural.** Salvador: Centro de Recursos Ambientais (CRA), 2006.

VILLALBA, Érica Torre. **Regulação de Serviços Públicos:** a atuação da AGERBA no gás canalizado. Dissertação de Mestrado. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2007.