

# 1 Introdução

## 1.1 O problema

Grandes mudanças ocorreram no setor de infra-estrutura no Brasil a partir de 1995. Em função da necessidade de transferir para a iniciativa privada a responsabilidade e o ônus pelo investimento em infra-estrutura do país e substituir o Estado no papel de investidor, a administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso patrocinou um amplo processo de privatização, e paralela mudança nos aspectos institucionais para suportar uma nova lógica de mercado concorrencial, no lugar do monopólio estatal em diversos setores da economia brasileira. Os setores siderúrgico, bancário e de concessões de serviços públicos (telecomunicações, energia elétrica, distribuição de gás, etc.) foram os mais afetados.

A União, com base no art. 25, § 2º e no art. 175 da Constituição da República, promoveu ampla desestatização em que se fundiram a alienação do controle acionário de empresas estatais (inclusive estaduais) e a simultânea outorga de concessões dos serviços públicos. O setor de distribuição de gás canalizado no Estado do Rio de Janeiro insere-se nesse contexto.

Foram dois os pilares que sustentaram a passagem do controle de concessões de serviços públicos à iniciativa privada: 1) um arcabouço legal, compreendido por uma nova e forte legislação; e 2) um arcabouço regulatório, descentralizado da administração pública direta, com a criação das agências reguladoras, caracterizadas como administração pública indireta.

Como conseqüências do processo de desestatização, foram celebrados contratos de concessão, regidos pelas Leis Federais nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e 9.074, de 7 de julho de 1995, da Lei Estadual nº 1.481, de 21 de junho de 1989, da Lei Estadual nº 2.685, de 13 de fevereiro de 1997, da Lei Estadual nº 2.752, de 2 de julho de 1997, e demais legislações pertinentes.

Rocha (2003) lembra que, “a partir do momento em que o Estado delega a terceiros a exploração da atividade econômica, em lugar de desempenhá-la diretamente, tornou-se necessária a criação ou o reforço de aparato institucional

responsável especificamente por assegurar, no interesse da sociedade, a adequada prestação dos serviços públicos.” (p.223)

Três grandes grupos de interesse atuam no setor de infra-estrutura e, particularmente, nos serviços públicos concedidos, com características de monopólio natural, como é o caso da distribuição de gás canalizado: o poder concedente, o conjunto de investidores/gestores das concessionárias e os consumidores. Com o papel de preservar o equilíbrio entre esses grupos, evitando o benefício de um agente em detrimento dos demais, dentro de um ambiente regulatório derivado da legislação em vigor, faz-se necessária a figura de um agente regulador competente para lhe dar os contornos. Em muitos países, esse poder e suas funções decorrentes, é exercido por órgão no âmbito do próprio poder concedente. No Brasil, como em outros países, foi criada a instituição de agentes reguladores, no âmbito dos governos federal, estadual ou municipal para a gestão das atividades regulatórias. A Figura 1 ilustra a inter-relação dos referidos grupos de interesse.

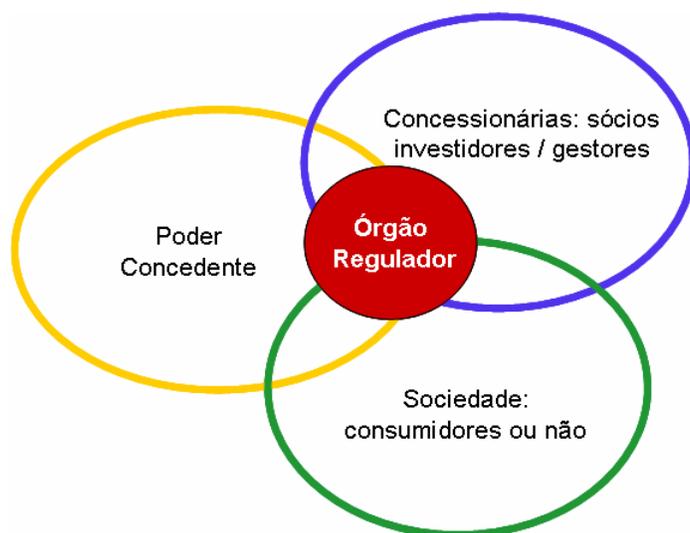


Figura 1 – Grupos de interesse do setor de distribuição de gás canalizado

Em função de dispor de mercado cativo, uma concessionária de distribuição de gás canalizado tem uma situação clara de poder, o que não ocorre na mesma intensidade com a sociedade, da qual não emerge o mesmo poder de mobilização. Talvez, por isso, o regulador tenda a priorizar os interesses da sociedade em suas decisões. Cabe destacar a relação, nem sempre independente, do regulador com o

poder concedente. De qualquer forma, este é um equilíbrio mais que delicado.

Por diversas razões que serão discutidas ao longo deste estudo, o agente regulador tem capacidade de construir um ambiente regulatório que exerce forte influência nas decisões estratégicas, nas ações de gestão e, conseqüentemente, no desempenho das empresas sob sua influência. Além disso, é fato que, no Brasil, há um histórico de passagem do controle de empresas concessionárias de serviços públicos ao setor privado, sem que o marco regulatório estivesse totalmente estabelecido. Com regras claras, a atuação dos gestores das concessionárias de serviços públicos não é um desafio trivial. Em um ambiente em formação e incerto, tal atuação reveste-se de maior complexidade.

Fatores políticos (institucionais / regulatórios) guardam um relacionamento íntimo com os fatores econômicos no que tange às concessões públicas. Essa relação é ainda mais forte quando as empresas concessionárias são estatais. No entanto, não há como desprezá-las num contexto de controle privado.

Presencia-se no mundo uma consolidação do processo de globalização da economia. Isso é constatado, por exemplo, pelo fato de grupos multinacionais terem adquirido o controle de diversos ativos no processo de privatização brasileiro. É um mundo de acirrada concorrência por mercados e recursos, em constante transformação. Mesmo quando a competição por mercados não é evidente, caso dos supostos monopólios naturais, há muitas implicações, como por exemplo, na decisão de alocação de investimentos. Nesse contexto, modelos de estratégia tradicionais, tipicamente estáticos e formais, cercam-se de limitações.

Face a um ambiente turbulento e complexo, as empresas buscam, de forma crescente, estabelecer alianças que maximizem as oportunidades, e minimizem as ameaças geradas por fatores macro ambientais e pelos atores estratégicos com as quais interagem.

Então, o problema que se coloca nessa pesquisa é: quais são as implicações das alianças e redes de relacionamento mais significativas para a administração de uma empresa concessionária de serviços públicos, de distribuição de gás canalizado – a Companhia Distribuidora de Gás do Rio de Janeiro (CEG) e a CEG RIO S.A., de modo a minimizar as ameaças e potencializar as oportunidades de um ambiente que influencia de forma muito intensa essa administração e o conseqüente desempenho empresarial?

## **1.2 Objetivos**

Este trabalho contempla dois objetivos principais e uma série de objetivos intermediários descritos a seguir.

### **1.2.1 Objetivo da pesquisa maior**

Cabe salientar que o estudo em questão integra uma pesquisa maior que enfoca questões relativas à gestão estratégica de empresas (Macedo-Soares, 2001). Além disso, tem como objetivo aprimorar e complementar modelos de análise estratégica tradicionais ou desenvolver novos modelos que levem em conta os relacionamentos estratégicos e as alianças e redes que as empresas estabelecem, de modo a oferecer uma ferramenta mais eficaz para: (i) explicar de modo mais estruturado e completo a conduta e o desempenho das empresas que atuam em alianças e redes estratégicas; (ii) apontar caminhos para a gestão estratégica que conduzam à vantagem competitiva sustentada das empresas.

### **1.2.2 Objetivo final**

O objetivo final dessa pesquisa é avaliar as implicações das alianças e redes de relacionamento mais significativas para a conduta e o desempenho de duas empresas brasileiras de distribuição de gás canalizado, a Companhia Distribuidora de Gás do Rio de Janeiro (CEG) e a CEG RIO S.A., considerando as oportunidades e ameaças dos fatores macro ambientais que atuam sobre as mesmas. Com isso, espera-se contribuir para o aprimoramento da tomada de decisão estratégica e, como consequência, do desempenho tanto das referidas empresas quanto, de uma forma geral, das empresas concessionárias de serviços públicos brasileiras.

### **1.2.3 Objetivos intermediários**

Como forma de direcionar a pesquisa, de modo a reunir os subsídios necessários para responder à sua questão central, foram estabelecidos os seguintes

objetivos intermediários:

1. Quais são as posturas estratégicas utilizadas pelas empresas estudadas?
2. Quais são os atores / parceiros dessas empresas e quais são as principais alianças que constituem sua rede de valor?
3. Quais são os fatores organizacionais que afetam as decisões estratégicas e, conseqüentemente, o desempenho das empresas estudadas?
4. Quais são os fatores macro ambientais que afetam as decisões estratégicas e, conseqüentemente, o desempenho das empresas estudadas?
5. Qual é o desempenho das empresas estudadas?
6. As estratégias adotadas têm a capacidade de alavancar as forças e minimizar as fraquezas relacionadas aos fatores organizacionais?
7. As estratégias adotadas têm a capacidade de explorar as oportunidades e reduzir as ameaças relacionadas aos fatores macro ambientais?
8. As estratégias adotadas têm a capacidade de alavancar as forças e reduzir as fraquezas constituídas pela rede egocêntrica das empresas?
9. As estratégias adotadas têm a capacidade de explorar as oportunidades e reduzir as ameaças constituídas pela rede egocêntrica das empresas?
10. As estratégias adotadas direcionam e potencializam os fatores organizacionais, alavancando forças e reduzindo fraquezas, com vistas a explorar as oportunidades e reduzir as ameaças dos fatores macro ambientais e da rede egocêntrica em benefício da melhoria do desempenho?

### **1.3 Relevância do estudo**

Os fatores macro ambientais podem criar e ajudar a criar vantagem competitiva para as firmas, assim como podem fazer deteriorar e destruir eventuais vantagens. Dentre os fatores macro ambientais, os fatores políticos são de grande importância em indústrias que passaram por processos de reorganização a partir de mudanças estruturais. Os movimentos de desregulamentação e de aumento de pressões sociais e ambientais têm provocado significativas transformações em várias indústrias como as de energia, telecomunicações e

transportes aéreos. Usualmente, os gestores de firmas nessa situação não têm dado atenção significativa a tais pressões no nível estratégico.

No contexto particular das concessões de serviços públicos, em setores de infra-estrutura da economia brasileira, onde os rearranjos institucional e concorrencial (com troca de controle) se deram antes que um marco regulatório estivesse estabelecido e estabilizado, é particularmente importante compreender os impactos dos fatores macro ambientais no seu desempenho. Há enorme dependência na capacidade de investimento dessas empresas para a expansão da economia do país. Com relação ao objeto específico dessa pesquisa, destaque-se que, passados mais de oito anos da privatização das distribuidoras de gás canalizado do Rio de Janeiro, o ambiente regulatório não está totalmente estruturado.

A dimensão das políticas públicas é de importância substancial para o segmento de distribuição de gás canalizado. Bailey (1997) afirma que, no caso de indústrias como as de transporte aéreo, telecomunicações e *utilities*, são as políticas públicas que definem a arena competitiva. Apesar disso, são muitas as firmas que não consideram as implicações das variáveis do macro ambiente político como parte do processo de análise e formulação de suas estratégias competitivas. Mudanças políticas podem criar oportunidades e ameaças. Bailey (1997) procura responder a algumas indagações de extrema relevância para setores tais como o de distribuição de gás canalizado: i) as firmas devem ser ativas ou passivas com relação às mudanças nas políticas públicas? ii) devem adotar posturas individuais ou coletivas? e iii) como influenciar as agendas governamentais ou de ativistas sociais? Ela defende a integração das tendências políticas com a busca por uma vantagem dinâmica, apontando a relevância do tema num cenário de redução da regulação econômica e de aumento da regulação social e do meio ambiente.

A decisão de investimento em uma empresa de serviços públicos concedidos está fortemente relacionada ao risco institucional / regulatório. Por isso, a compreensão dos impactos que o ambiente institucional / regulatório provoca nas decisões estratégicas e, conseqüentemente, no desempenho dessas empresas é bastante relevante. De fato, tal avaliação embasará os pressupostos usados na avaliação do negócio, impactará na determinação do valor presente líquido dos

projetos e, conseqüentemente, influenciará a decisão de realizar ou não os investimentos em análise.

Esse é um momento particularmente importante para o setor de gás no Brasil. Tramitam no Congresso Nacional três projetos de lei que procuram estabelecer um avanço no marco regulatório do setor: PL 226/05, PL 6.666/06 e PL 6.673/06. Até então o gás natural era considerado um apêndice da indústria do petróleo, que teve seu marco estabelecido com a Lei Federal nº 9.478/97, a chamada “Lei do Petróleo”. A recente mudança da razão social da ANP para Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, no âmbito da Lei Federal nº 11.097/05, demonstra a importância crescente do gás natural.

A participação do gás natural na oferta interna de energia brasileira foi projetada para 14,7% no ano de 2010 e para 20,2% no ano de 2022 (fonte: Plano de Longo Prazo: Projeção da Matriz - 2022, do Departamento Nacional de Política Energética do Ministério das Minas e Energia - MME). Por si só, isso demonstra a relevância de qualquer estudo que diga respeito às formas mais eficientes de administrar os serviços de gás canalizado no Brasil. Ressalte-se que o estudo do MME não considerou o impacto da descoberta de campos de gás natural na Bacia de Santos e das recentes elevações no preço internacional de petróleo.

Outro fator de destaque no contexto da indústria de óleo e gás brasileira é que, a despeito da tão aclamada e recente auto-suficiência no petróleo, o país continua dependente do suprimento de gás natural da Bolívia, portanto à mercê de pressões político-ideológicas na mais perfeita tradição latino-americana. Instrumentos legais estabelecidos não são necessariamente garantias de um ambiente menos incerto no que se refere à confiabilidade de fornecimento e à estabilidade e à previsibilidade de preços.

Dessa forma, espera-se que os investidores nacionais e internacionais possam beneficiar-se das lições trazidas por esse estudo, no sentido de auxiliar suas decisões de avaliação de investimentos. Espera-se, também, que os controladores e gestores de empresas do setor de distribuição de gás canalizado, em especial os da CEG e da CEG RIO, possam se beneficiar delas ao avaliar suas decisões estratégicas e o impacto no seu desempenho. Em relação ao poder concedente e ao regulador, espera-se que possam utilizá-las como instrumento de reflexão com vistas ao aprimoramento de um marco regulatório que equilibre o

setor de distribuição de gás canalizado e reduza seu nível de risco institucional. Por fim, mas não menos importante, que os consumidores possam beneficiar-se da qualidade dos serviços e da modicidade tarifária, decorrentes dos efeitos de toda e qualquer ação que se proponha a melhorar o desempenho das relações existentes no ambiente institucional / regulatório e da gestão das concessionárias.

#### **1.4 Delimitação do estudo**

Foi realizado um estudo de caso com diversas limitações. O setor estudado foi o de distribuição de gás canalizado, parte de uma indústria de óleo e gás, por sua vez parte de uma indústria maior de energia. Esse setor é de grande relevância, pois, a despeito de ser parte de uma cadeia produtiva que envolve a exploração, produção, distribuição e comercialização de derivados de petróleo, é visto de fato como o principal prestador do serviço de fornecimento de energia a partir do gás, para diversas finalidades específicas, para uma grande gama de consumidores. O contato de toda a cadeia produtiva do gás com os consumidores finais e a sociedade como um todo se dá através das empresas distribuidoras.

A delimitação geográfica foi o estado do Rio de Janeiro, portanto, o estudo cobriu as duas empresas que distribuem gás canalizado no estado: a Companhia Distribuidora de Gás do Rio de Janeiro (CEG) e a CEG RIO S.A. Como será detalhado ao longo do estudo, embora sejam duas as áreas de concessão e duas as entidades jurídicas que detêm as concessões, com estrutura societária diversa, há uma unidade administrativa entre essas empresas, quer seja por terem o mesmo controlador, quer seja por terem a mesma estrutura de gestão. Portanto, nesse estudo será feita, eventualmente, referência à CEG apenas, e isso deve ser interpretado como o conjunto das empresas CEG e CEG RIO.

O período do estudo foi de 1997 a 2005, ou seja, posterior à privatização da CEG e da CEG RIO, e, conseqüentemente, sujeito às transformações do arcabouço institucional / regulatório. Para fins de análise do desempenho das empresas utilizou-se o período de 1998 a 2005. O ano de 1998 foi o primeiro ano completo da nova administração das empresas, enquanto o ano de 2005 foi o último a ter dados públicos completos disponíveis para análise.

A partir do paradigma integrativo sistêmico, foi estudado o efeito da

formulação e execução estratégica para o conseqüente desempenho da CEG e da CEG RIO com ênfase às implicações estratégicas dos fatores macro ambientais. Secundariamente em termos de profundidade, foram estudadas as forças e as fraquezas derivadas dos fatores organizacionais das empresas em estudo que são alavancadas ou minimizadas, respectivamente, pelas suas estratégias, de modo a aproveitar as oportunidades e reduzir as ameaças dos fatores macro ambientais.

## **1.5 Estrutura da dissertação**

Neste primeiro capítulo, foram apresentados: o contexto do tema estudado, a definição do problema, os objetivos final e intermediários, as questões que serão respondidas ao concluir o estudo, a sua relevância e a delimitação do estudo.

Os Capítulos 2 e 3 abrangem, respectivamente, os resultados mais pertinentes da revisão de literatura e o referencial teórico do estudo, que inclui as tipologias e os conceitos centrais, a metodologia de análise estratégica, o modelo de análise dos dados, o conjunto de variáveis, os construtos e os indicadores pertinentes à análise. No Capítulo 4, é descrita a metodologia de pesquisa: a linha epistemológica, o tipo de pesquisa, a seleção dos sujeitos pesquisados, as fontes da revisão de literatura, a coleta e o tratamento dos dados, bem como as limitações dos métodos. No Capítulo 5 são apresentados e interpretados os resultados obtidos e no Capítulo 6, embasados pelo referencial teórico e à luz das limitações dos métodos adotados, são discutidos os resultados do estudo e feitas as recomendações, de modo a contribuir para a gestão da CEG e da CEG RIO. Também são apresentadas conclusões e recomendações para futuras pesquisas na área de gestão estratégica, principalmente para as concessões de serviços públicos, e as contribuições aos modelos de análise estratégica adotados.

Nos Anexos I, II e III, respectivamente, encontram-se o questionário de levantamento de percepções aplicado nas empresas estudadas, os resultados da tabulação das respostas do mesmo e o roteiro das entrevistas complementares realizadas.