

COPPEAD/UF RJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 278

DESREGULAMENTAÇÃO E
COMPORTAMENTO EMPRESARIAL:
O CASO DO SETOR DE DISTRIBUIÇÃO
DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL

Rebecca Arkader*
Paulo Fernando Fleury**

Março 1993

* Doutoranda do COPPEAD/UF RJ.

** Professor da Cátedra Ipiranga de Estratégia de Operações COPPEAD/UF RJ.

1. INTRODUÇÃO

Depois de cerca de quarenta anos de um modelo econômico baseado na substituição de importações e no alto grau de intervenção governamental nos mecanismos de mercado, o Brasil vem experimentando, a partir de 1990, um processo francamente redefinidor dos seus padrões de competição.

Tendo o processo de industrialização como vetor principal e a busca de auto-suficiência como baliza, as sucessivas políticas do passado delinearão um modelo fechado em relação ao exterior, com baixo grau de concorrência e fortemente oligopolizado, tudo sob a égide de grande participação do Estado na economia. O ambiente protecionista e regulamentado relegava a um segundo plano as questões gerenciais em geral, sendo o desempenho das empresas determinado, em boa parte, por fatores extra-mercado.

Esse modelo difere em forma e substância daqueles encontrados nos países industrializados, em que mecanismos de mercado determinam a atratividade de indústrias e uma gerência eficaz dá a base para o desempenho empresarial.

Apesar destes diferentes modelos, a teoria gerencial ensinada na academia e adotada na prática pelo empresariado brasileiro, durante todo este tempo, teve por base uma realidade que não se verificava no país. A literatura gerencial, sobretudo americana, tomava como dado o ambiente de uma economia de mercado; a aplicação de seus preceitos a outro contexto implicava em evidente conflito, nem sempre percebido.

Os modelos de estratégia empresarial, tais como o BCG¹ e o de Porter², têm implícitas premissas ambientais de países desenvolvidos com economia de mercado, em especial as dos Estados Unidos - pouca intervenção governamental, forças concorrenciais atuantes, acentuada vigilância quanto a práticas anticompetitivas. As dificuldades encontradas nas freqüentes tentativas de aplicação, no Brasil, deste tipo de modelo de planejamento estratégico, denotando contradições entre prescrição e realidade, não são, portanto, surpreendentes. Bons resultados financeiros em um determinado setor tanto podiam ser creditados a práticas gerenciais adequadas (valeria a teoria) quanto a imperfeições de mercado (valeria a realidade).

Apesar de já virem de algum tempo os estudos sobre os impactos ambientais sobre a gerência, é a partir da década de 80, em função do novo cenário competitivo internacional - a perda da posição dominante dos Estados Unidos e a ascensão de novas nações, sobretudo o Japão - que a importância do ambiente sobre o comportamento das firmas começa a ganhar destaque no debate acadêmico e empresarial.

Um dos principais estudos neste novo veio da literatura gerencial americana, o de Porter (1990), procura identificar que tipo de ambiente vem a favorecer a competitividade industrial nas atuais condições dos mercados internacionais, através de características estruturais peculiares aos diferentes países, agindo de forma sistêmica. Destaca-se, dentre elas, a existência de rivalidade, por sua vez motor da busca de constante aperfeiçoamento.

Outra referência na relação gerência-ambiente pode ser encontrada em Austin (1990), onde se constrói um arcabouço ambiental com as características políticas, econômicas, demográficas e culturais de um país em desenvolvimento, para avaliação do seu impacto na gerência ali praticada e praticável. Valendo-se do modelo de análise de indústrias do tipo

¹ O modelo BCB (Boston Consulting Group) é uma técnica de análise de *portfolio* para fins de planejamento estratégico, baseada em uma matriz de crescimento/participação relativa no mercado de diferentes unidades de negócio de uma companhia diversificada e divisionalizada.

² O modelo básico de análise estrutural de indústrias de Porter encontra-se em Porter (1980).

porteriano (Porter, 1980), a partir de cinco forças estruturais, Austin introduz uma sexta força, o governo, na verdade uma megaforça, e busca ressaltar as diferenças entre a realidade empresarial no mundo desenvolvido e no mundo não-desenvolvido.

Assim como a de outros países em desenvolvimento, também a economia brasileira vem passando por uma fase de mudanças em seu ambiente econômico, principalmente através de dois vetores: a abertura da economia à concorrência internacional e a diminuição do papel do estado, implicando em desregulamentação de setores e privatização de empresas. A resultante do processo vem sendo uma profunda alteração das regras do jogo competitivo.

Poder-se-ia dizer que o modelo econômico anterior aproximava-se da descrição de Austin (1990) e que, portanto, as empresas brasileiras tinham comportamento assemelhado ao ali analisado. Com efeito, o cenário competitivo no país aproximava-se do desenhado pelo autor, dado o alto grau de interferência do governo nas questões de mercado e ao acentuado fechamento da economia à produção externa. Para Porter (1990), por outro lado, tais características se mostrariam prejudiciais à competitividade das indústrias de um país: as mudanças em andamento viriam portanto a colocar as empresas locais na busca de uma maior competitividade, via práticas gerenciais adequadas.

Tomando por base um setor da economia brasileira anteriormente sob forte regulamentação e as características do comportamento de suas empresas, antes e após as mudanças na política econômica, este trabalho pretende verificar se faz sentido, no caso, a descrição da realidade proposta por esses dois modelos.

Um setor que, como se verá, pode ser considerado paradigmático para o tipo de estudo proposto é o de distribuição de combustíveis. Este setor, tradicionalmente oligopolizado no Brasil, representa um dos segmentos mais significativos da economia em termos de faturamento - cerca de 15 bilhões de dólares anuais, divididos entre 6 empresas: BR, nacional estatal, subsidiária da Petrobrás, monopolista da prospecção, extração e refino de petróleo no

país; Shell, Esso, Texaco e Atlantic, multinacionais há anos aqui estabelecidas; e Ipiranga (na verdade, duas empresas, a CBPI e a DPPI), única grande distribuidora nacional³.

Por um lado, o setor sempre se caracterizou por altos e estáveis níveis de lucratividade, sistematicamente superiores à média dos demais setores da economia. No período de 1980 a 1991, apenas em 1989 a rentabilidade média sobre o patrimônio dos demais 32 setores da economia mostrou-se superior à do setor de distribuição de combustíveis. E, no mesmo período, a média acumulada de rentabilidade sobre o patrimônio do setor de distribuição de combustíveis foi, sempre, expressivamente superior à correspondente média acumulada para os demais setores, chegando esta diferença a 50%, em 1991. A evolução destes dados pode ser acompanhada no quadro da página a seguir.

Por outro lado, o setor estava sujeito a alto grau de regulamentação, implicando em forte dependência das empresas em relação ao governo e suas políticas. O setor teve sempre controlados os preços dos seus insumos e dos produtos, bem como suas margens. Os regulamentos envolviam aspectos básicos das operações das empresas, tais como localização de bases e meios de transporte dos combustíveis. A imposição pelo governo das regras de atuação da indústria limitava a possibilidade de as empresas decidirem acerca de importantes aspectos, sobretudo nas áreas de logística, tecnologia de processo e canais de distribuição.

³

Complementam o setor outras empresas de porte muito inferior, algumas das quais só atuam na produção e distribuição de lubrificantes.

Quadro 1**Setor de Distribuição de Combustíveis**

Rentabilidade do Patrimônio das Empresas do Setor Comparada à Média dos Demais 32 Setores da Economia Brasileira - 1980-1991

Anos	Rentabilidade do Patrimônio Setor de Distribuição de Combustíveis	Rentabilidade do Patrimônio Geral (32 Setores)	Média Acumulada de Rentabilidade Setor de Distribuição de Combustíveis	Média Acumulada de Rentabilidade Geral (32 Setores)	Média Acumulada Distrib. de Combust. Geral (32 Setores)
1980	18,0	14,9	18,0	14,9	1,21
1981	14,7	9,5	16,3	12,2	1,34
1982	10,5	10,4	14,4	11,6	1,24
1983	16,8	4,9	15,0	9,9	1,51
1984	12,1	6,7	14,4	9,3	1,55
1985	11,1	11,1	13,9	9,6	1,45
1986	17,6	14,4	14,4	10,3	1,40
1987	11,2	8,5	14,0	10,1	1,39
1988	10,7	6,0	13,6	9,6	1,42
1989	3,5	9,7	12,6	9,6	1,31
1990	22,1	5,1	13,5	9,2	1,47
1991	0,3	(2,0)	12,4	8,3	1,50

Fonte: Revista Exame- Maiores e Melhores, 1981/1992.

O expressivo grau de regulamentação, ao que tudo indica, ao limitar as estratégias competitivas possíveis, contribuiu para impor reduzido nível de concorrência entre as

distribuidoras de combustíveis, do qual seria indicativa a incidência de práticas de cooperação na área operacional.

A partir de 1990, no entanto, começam a ser percebidas através de notícias na imprensa - guerra de preços nos postos de gasolina, lançamento de novos produtos e serviços, possíveis entradas de novos concorrentes, desmonopolização, privatização - evidências de uma mudança no clima competitivo do setor, bem como nas práticas gerenciais dos seus participantes. Esta reviravolta coincide com a gradual desregulamentação posta em prática pelo governo, que começa a reduzir, através de diferentes medidas, o grau de interferência nas operações e no marketing das empresas do setor.

A proposta deste trabalho é investigar, através de pesquisa exploratória de natureza qualitativa, com base em notícias veiculadas na imprensa, a agenda empresarial da indústria brasileira de distribuição de combustíveis, antes e após o início do processo de desregulamentação, de forma a testar hipóteses quanto ao relacionamento entre ambiente econômico e práticas gerenciais. Mais especificamente, buscar-se-á verificar se, no ambiente anterior, as premissas do modelo de Austin (1990) se verificam para o setor, passando as empresas deste último a caminhar, quanto a suas práticas gerenciais, na direção adiantada por Porter (1990), face à mudança no clima competitivo.

Na seção seguinte do trabalho são descritos alguns aspectos relevantes para a discussão do setor de distribuição de combustíveis no país. Em seqüência, a terceira seção apresenta o pano de fundo conceitual para a investigação proposta, reportando-se, onde cabível, às características concorrenciais e gerenciais do setor objeto do estudo. Em vista da metodologia e das hipóteses colocadas na quarta seção, a Seção 5 apresenta e analisa os resultados da pesquisa. Finalmente, na conclusão, são tecidas observações acerca da relação ambiente econômico e comportamento empresarial, referidos ao setor de distribuição de combustíveis, bem como possíveis implicações mais amplas da questão em termos de competitividade industrial.

2. **ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DA DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS NO BRASIL⁴**

A indústria de petróleo caracteriza-se, a nível internacional, pelo predomínio de empresas multinacionais gigantes, fortemente integradas verticalmente, que comandam toda a cadeia de produção e comercialização de petróleo e seus derivados, "do poço ao posto", segundo a linguagem usual entre as empresas do setor.

No Brasil, entretanto, apenas uma empresa tem estas características - a Petrobrás, que detém o monopólio de prospecção, exploração, produção, refino e transporte de petróleo no Brasil. Na verdade, apenas a Ipiranga conta com certo grau de verticalização, operando uma refinaria de pequeno porte no Rio Grande do Sul.

Tendo a Petrobrás como fornecedor único, a indústria está sujeita a diversas restrições e barreiras de ordem legal ao exercício de determinadas atividades, como é o caso do monopólio estatal de refino. Além disso, vigorou tradicionalmente todo um arcabouço normativo ditado pelo governo para regular as operações das distribuidoras, cobrindo as atividades a elas permitidas na cadeia de comercialização de combustíveis: a estocagem dos combustíveis nas bases primária e secundárias; o transporte entre as bases e entre a última base secundária e o posto de gasolina; a estocagem no posto e a venda ao consumidor final.

A título de exemplo de processos sob regulamentação, podem-se mencionar: a fixação de preços de venda e margens; a obrigatoriedade da distribuidora manter rígido controle e previsão sobre volumes de combustível demandados à Petrobrás; o sistema de equalização de fretes em todo o território nacional; a necessidade de atender aos requisitos quanto a número e localização de bases de armazenamento de combustíveis e à determinação das rotas e zonas de

⁴

Boa parte das informações sobre a indústria utilizadas neste trabalho tem como fonte Fleury (1992).

influência de bases para fins de suprimento, estabelecidos pelo DNP⁵; as limitações em termos de frota própria de caminhões de transporte e a limitação na operação própria de postos de revenda, entre outras.

Na verdade, o estabelecimento de diretrizes e a necessidade de fiscalizá-las gerou a acumulação de um número cada vez maior de regras e parâmetros, legais e administrativos, ditados pelo governo, para moldar a atividade e o desempenho do setor. Tratava-se, na realidade, de um mercado de cartas quase sempre marcadas, onde vigorava baixo nível de concorrência. Esta se manifestava apenas na ponta, na disputa eventual por postos de localização atraente, para mudança de bandeira⁶.

A pouca possibilidade (e necessidade, dado o grau de proteção) de atenção aos custos era característica desta fase mais regulada do setor, gerando ineficiências. Por outro lado, o ambiente macroeconômico de alta inflação garantia níveis adequados de rentabilidade através de gestão apropriada de prazos de pagamentos e recebimentos, bem como dos altos volumes de recursos movimentados pelas empresas do setor.

A partir de 1990, uma série de medidas liberalizantes veio a alcançar o setor, como, de resto, a economia como um todo. Entre as principais está o desmonte parcial do sistema de equalização de preços, com a liberação, em novembro de 1991, dos fretes entre as bases secundárias e os postos de gasolina. Outra medida de impacto foi a transformação do preço único em preço máximo, permitindo que se iniciasse a competição por preços que hoje

⁵ O DNP, Departamento Nacional de Combustíveis, veio a substituir, a partir de 1990, o antigo CNP- Conselho Nacional do Petróleo, a quem tradicionalmente cabia o estabelecimento de uma série de parâmetros do setor - incluindo a determinação de preços, margens, localização e tancagem de bases, meios e rotas de transporte, bem como atividades cartoriais, de concessão de licenças para distribuidoras e instalação de postos.

⁶ Bandeira é a denominação no setor para a marca de combustíveis vendida por um posto, de propriedade da empresa distribuidora, ou sob contrato com terceiros proprietários dos postos. No âmbito das possíveis medidas de desregulamentação encontra-se a eventual liberação da "bandeira branca", ou a liberdade do posto de comprar combustível sem exclusividade, operando sob sua própria marca.

caracteriza o varejo de combustíveis, ao menos nos grandes centros urbanos, onde é maior a rivalidade. Em setembro de 1992 era esperada para breve a liberação total dos preços dos combustíveis, permitindo às empresas a administração efetiva de custos e receitas, na cadeia de atividades a partir da refinaria.

É de se supor, neste novo cenário, que questões de otimização na logística de suprimento e de modernização das operações, nas bases, no transporte e nos postos, bem como de inovação no varejo e na promoção - vale dizer, de estratégia de operações e de marketing - assumiriam uma posição de maior destaque na agenda empresarial das distribuidoras do que no período anterior; para esse último, nossa hipótese é de que questões ligadas ao relacionamento com o governo estariam na frente das preocupações dos executivos do setor.

3. QUADRO CONCEITUAL: AMBIENTE ECONÔMICO E COMPORTAMENTO EMPRESARIAL

Em seu estudo da estratégia empresarial, em que se ligava a visão tradicional da área de Política de Negócios (dos administradores) com a abordagem mais agregada da Organização Industrial (dos economistas), Porter (1980) introduziu o mais conhecido modelo de análise estrutural de indústrias.

O modelo de análise de indústrias de Porter visa dotar as empresas de instrumental analítico para identificar melhores posicionamentos estratégicos face às características estruturais de sua indústria. As cinco forças ambientais conceitualizadas pelo modelo - intensidade da rivalidade, ameaça de entrada de novos concorrentes, ameaça de substitutos, poder de barganha dos compradores e poder de barganha dos fornecedores - e as estratégias dos participantes interagem em uma dinâmica que determina a atratividade da indústria e o desempenho das empresas no âmbito da mesma.

Nesse marco conceitual, a indústria, englobando fornecedores, clientes, concorrentes existentes e potenciais (novos entrantes) e produtos substitutos, ou seja, o ambiente mais próximo, constitui para a empresa o principal aspecto do meio ambiente.

Com efeito, Porter não considera ali facetas mais abrangentes do ambiente de uma nação, tais como sua cultura e demografia, bem como questões inerentes ao tipo de papel desempenhado pelo governo na determinação da atuação das instituições e dos agentes econômicos⁷.

É lícito supor que esse modelo, ao não explicitar influências ambientais mais amplas sobre o comportamento de empresas e indústrias, toma como dado um ambiente de economia de mercado com pouca intervenção governamental e acentuada legislação antitruste.

O modelo de análise estrutural de indústrias de Porter alcançou grande repercussão tanto na academia quanto na prática. Verificam-se, apesar disso, sérias limitações para sua aplicação, tal e qual, a ambientes econômicos tão distintos do americano quanto o que se encontra nos países em desenvolvimento. Estes últimos, ao contrário do primeiro, caracterizam-se pela existência de considerável grau de instabilidade, política e econômica, e sobretudo pela quase que invariável marcante presença dos governos nos desígnios da economia, assim como no próprio sistema produtivo.

O distinto ambiente dos países em desenvolvimento implica em que a prática da gerência se torne um exercício diferente daquele observado nas economias industrializadas. Vista de outra forma, esta distinção pode implicar na inadequação de modelos gerenciais ali

⁷

Efetivamente, o autor dedica poucas páginas a eventuais relações entre mudanças na política governamental e a evolução estrutural de indústrias, bem como à influência do governo sobre a concorrência: o contexto é de um limitado papel do governo, ao modo de sistemas de mercado tais como o americano.

(sobretudo na literatura gerencial americana) na análise competitiva em cenários industriais de países do Terceiro Mundo⁸.

O modelo de Austin (1990) sugere uma interessante adaptação do modelo de Porter ao ambiente econômico, regulado e instável, de países em desenvolvimento.

O seu quadro conceitual de análise ambiental tem por objetivo mapear as forças ambientais, reconhecidas pelo autor como sendo características e generalizáveis para países em desenvolvimento, que impactam o cenário de negócios, como subsídio à formulação de estratégias para atuação nesses países. Embora concebido para permitir uma melhor avaliação e entrada nestes mercados, a partir da ótica e da prática usual no Primeiro Mundo, o referencial analítico de Austin também fornece elementos para que essa análise se faça a partir do próprio âmbito dos países em desenvolvimento.

O esquema analítico de Austin considera quatro níveis de agregação para a análise ambiental : a) o das relações internacionais, bilaterais e regionais, sob o âmbito político, econômico-financeiro e comercial, em especial quanto a políticas de produção e comercialização globais; b) o das questões nacionais, em termos das estratégias de desenvolvimento dos governos e das políticas para seu atingimento; c) o das questões específicas da indústria visada, ou seja, do ambiente competitivo imediato; d) as questões empresariais ao nível micro, relativas à formulação das estratégias e ao desempenho das funções gerenciais das empresas operando em países em desenvolvimento.

De especial relevância, neste quadro analítico, é o papel dos governos, devido ao seu alto grau de intervenção nos mais variados aspectos da vida dos países em desenvolvimento,

⁸

Estes cenários não são, de modo algum, uniformes para os quase 150 países distribuídos por três Continentes. Estas nações decerto apresentam processos e níveis de desenvolvimento significativamente variáveis, em função, entre outras, de condições históricas e geopolíticas próprias, bem como da dotação de recursos e de condicionantes culturais peculiares a cada uma.

e em especial no econômico - a sua atuação na regulação da economia e sua participação direta, através de instituições e empresas estatais, nas forças produtivas e de mercado nestes países.

O modelo de Austin propõe, ao nível nacional, um mapeamento das relações causais entre as forças ambientais e as estratégias de governo, através do que o autor chama de *Cadeia de Impacto das Ações Governamentais*. As ações governamentais, por sua vez, agem sobre os instrumentos de política e sobre as instituições, afetando a indústria e as empresas. Este fluxo de influência não é unidirecional- os fatores ambientais atuam também diretamente nos diferentes níveis, cada qual retroagindo sobre os demais e sobre as próprias forças ambientais.

É especialmente útil a observação das categorias de macropolíticas identificadas por Austin para a análise de impacto das ações governamentais e dos tipos de instrumentos utilizados, pois é através delas (por exemplo, as políticas fiscais, monetárias e de rendas, bem como as setoriais) que melhor podem ser avaliados os impactos nos ambientes de negócios que diretamente interessam às empresas, pois regulam, entre outros, mas sobretudo, os processos de obtenção de recursos e os níveis de lucratividade, através da interferência nos custos e preços.

É no nível da indústria que o modelo analítico de Austin parte do referido modelo de estratégia competitiva de Porter, utilizando as cinco forças estruturais para a proposição de esquema conceitual mais adequado às circunstâncias ambientais dos países em desenvolvimento. O modelo de Austin soluciona a questionável universalidade do modelo de Porter com duas modificações: é agregada uma sexta força, a megaforça do governo, em hierarquia superior às demais cinco forças, bem como a influência direta dos quatro grandes grupos de fatores ambientais na estrutura e dinâmica competitiva da indústria.

Trata-se, segundo o autor, da fusão de seu quadro de análise ambiental para o mercado de países em desenvolvimento com o modelo de concorrência de Porter. As modificações introduzidas, analisadas através do comportamento dos atores característicos das estruturas industriais em países em desenvolvimento - empresas estatais, grupos empresariais e

empresas multinacionais - atualizam para a situação dos países em desenvolvimento a análise da dinâmica competitiva permitida pelo esquema conceitual de Porter.

A dinâmica competitiva, segundo Austin, é marcada no ambiente de negócios dos países em desenvolvimento por duas características básicas, *concentração* e *incerteza*. Estas duas características, como se depreende da história econômica do país, em especial a mais recente, estão presentes no caso brasileiro. A indústria de distribuição de combustíveis, por suas características estruturais e evolutivas próprias, as ostenta de modo especial.

Segundo Austin, "Uma das características marcantes de países em desenvolvimento é o papel relativamente maior que os governos desempenham na economia. Suas ações freqüentemente tomam o lugar da dinâmica das forças de mercado em uma indústria, ou a modificam. Em conseqüência, o ambiente competitivo pode ser drasticamente alterado" (Austin, 1990, p.111-2). Nesse ambiente, a busca por parte das empresas de tratamento diferenciado torna fundamental o relacionamento com o governo, em nível individual ou coletivo. A par da criação de benefícios fiscais ou creditícios, o governo pode conceder significativas vantagens competitivas a empresas específicas - é o caso, por exemplo, como se viu, da BR na indústria brasileira de distribuição de combustíveis que, por sua condição de única empresa integrada (através da Petrobrás), detém uma posição privilegiada em relação às suas "congêneres".

São inúmeros os exemplos de interveniência governamental na dinâmica competitiva nos países em desenvolvimento, face às cinco forças estruturais "porterianas":

. a maioria conta com algum tipo de barreira à entrada de empresas (privadas ou estrangeiras) em determinadas indústrias ou certas atividades - é o caso da prospecção, exploração, refino e transporte de petróleo no Brasil.

. como exemplo de interferência através de produtos substitutos, Austin cita o caso da substituição de gasolina por álcool combustível, no Brasil - em que o papel do governo em

termos de apoio financeiro e de poder regulatório, inclusive na concessão de subsídios para manutenção dos preços, foi fundamental para a sua operacionalidade.

. o governo interfere no poder de barganha de compradores e fornecedores não apenas através de seus regulamentos e políticas, mas também diretamente, como comprador ou fornecedor - na indústria de distribuição de combustíveis, o governo, através da regulamentação estrita existente, agiu tanto diretamente sobre o poder de barganha dos fornecedores (ele próprio), quanto dos compradores - os revendedores e o consumidor final.

A própria existência de empresas estatais em grande número - e sua força na economia - interfere na dinâmica do mercado. No caso da distribuição de combustíveis no Brasil, ao que consta, a criação e entrada na indústria da estatal BR, na virada da década de 60 para a de 70, teria ocorrido por inspiração das próprias concorrentes privadas no mercado, ao exigirem que a Petrobrás vendesse derivados diretamente às empresas estatais e órgãos de governo, para quem as distribuidoras não desejavam mais vender a prazo. Com isto, a Petrobrás teria terminado por criar sua própria distribuidora, pois não faria sentido montar uma estrutura apenas para absorver prejuízos decorrentes de impontualidade ou inadimplência.⁹ A existência de concorrente estatal na indústria de distribuição de combustíveis, com o poder de barganha e as vantagens competitivas que detém, tem sido, sem dúvida, fator de importância no estabelecimento do seu padrão de concorrência.

A interferência dos governos na dinâmica competitiva de mercados não é domínio exclusivo de países em desenvolvimento: o caso do Japão bastaria como flagrante exemplo de ativa participação governamental na condução da economia. A interveniência não pode, de forma simplista, ser considerada benéfica ou perversa em si. Há que se observar, basicamente, a forma pela qual se dá (coerência, estabilidade, equanimidade, transparência), os objetivos perseguidos e o grau de integração entre estes e os demais atores da economia do país.

⁹

Estas informações constam de depoimento de antigo diretor da BRASPETRO, Jacy Miranda, conforme relato na *Gazeta Mercantil*, edição de 19.11.81, p.8.

Sem dúvida, contudo, um alto nível de participação do governo e a regulamentação da atividade econômica e empresarial trazem novas variáveis para a análise competitiva das indústrias e, conseqüentemente, para as estratégias e táticas das firmas que atuam nos mercados onde ocorrem.

O entendimento do controle de recursos pelo governo e do exercício de seu poder regulatório, aparecendo como força ambiental característica, torna possível a análise das peculiaridades da gerência nos países em desenvolvimento. Esta implica em processos de tomada de decisão e de desenvolvimento das atividades funcionais específicos a estes ambientes. Merece destaque, por seu caráter distintivo, a relação das empresas com o governo, constituindo-se no relacionamento externo mais forte das empresas, que afeta sua estratégia global e suas estratégias funcionais.

Já mais recentemente, na década de 90, Porter (1990) trouxe nova contribuição, bem mais ampla, à discussão sobre concorrência e ambiente econômico. Ao analisar as razões por trás do sucesso de determinado tipo de indústria em certos países, o autor identifica os determinantes ambientais que, agindo sistemicamente, seriam promotores da competitividade.

Face ao novo cenário global de competição e sendo a competitividade um alvo móvel, Porter observa que é fundamental que as empresas estejam constantemente inovando e se aprimorando, de forma a melhor utilizarem os recursos e as capacitações existentes, alcançando assim aumentos de produtividade.

A obtenção de vantagens competitivas, nesse novo paradigma da concorrência, depende de quatro conjuntos de determinantes:

. condições de fatores - com a menor relevância das vantagens comparativas tradicionais, devido aos avanços tecnológicos, cresce a importância da existência de fatores avançados e especializados, capazes de introduzir inovações.

. condições de demanda - o estímulo à inovação é maior quando o país conta com compradores bem informados, sofisticados e exigentes e quando nele surgem uma demanda precoce e padrões técnicos rigorosos.

. existência de indústrias fornecedoras e relacionadas - o estabelecimento de uma relação biunívoca de estímulo à inovação e ao aprimoramento contínuo entre indústrias compradoras e fornecedores avançados existentes em determinado país, bem como a potencialização de tecnologias e capacitações semelhantes entre indústrias relacionadas, são fatores que favorecem a competitividade.

. organização industrial e das firmas - Porter destaca a importância de um ambiente onde haja rivalidade entre as empresas como ponto fundamental para a competitividade industrial, pois aquelas são levadas a buscar um aprimoramento contínuo; a interferência do governo na dinâmica dos mercados e na concorrência é vista pelo autor como afetando negativamente a *performance* competitiva das empresas, embora o papel deste seja positivo, do ponto de vista da competitividade nacional, no estímulo ao aumento de capacitação em termos dos fatores e de tecnologia.

Ao relacionar ambiente e desempenho competitivo, Porter amplia o horizonte de seu modelo de estrutura industrial. O aumento da produtividade e da competitividade dependem de fatores que, tanto ou mais do que inerentes às condições técnicas e econômicas da própria indústria, devem-se à existência de condições favoráveis a nível regional e nacional.

Os modelos de Austin (1990) e Porter (1990), moldam realidades que guardam relação com a experiência econômica brasileira nas últimas décadas. O modelo anterior à abertura e à desregulamentação seria aproximado à descrição de Austin. Em um tal cenário, haveria pouco estímulo à inovação e à busca de competitividade. A lucratividade das empresas não guardaria relação direta com seus níveis de produtividade, dependendo mais das disposições normativas do governo e do relacionamento com este. Segundo Porter, entretanto, a existência de rivalidade e o relaxamento da regulamentação - que deixariam de garantir, *a priori*, níveis

adequados de remuneração do capital - levariam a que as empresas partissem para a adoção de práticas gerenciais mais inovadoras e para a busca de avanços tecnológicos. É com este pano de fundo que se analisará a agenda empresarial no setor de distribuição de combustíveis no país, antes e após as mudanças no nível de abertura e regulamentação da economia.

4. A PESQUISA

Trata-se de pesquisa de caráter exploratório, de natureza qualitativa.

Tendo por pano de fundo os modelos já descritos acima, procurou-se verificar, quanto ao relacionamento entre ambiente econômico e comportamento empresarial no setor de distribuição de combustíveis, a seguinte pergunta de pesquisa: *teria a mudança na política econômica, em termos de abertura e desregulamentação, alterado substancialmente a agenda empresarial do setor de distribuição de combustíveis?*

As hipóteses a serem verificadas são no sentido de que:

- * anteriormente a 1990, face ao ambiente regulamentado e pouco competitivo, a agenda empresarial no setor seria ocupada por questões de relacionamento com o governo, a principal força determinante do desempenho das empresas - este comportamento coincidiria com o quadro conceitual de Austin (1990).
- * após 1990, face à política de abertura e à desregulamentação do setor, ainda que gradual, um ambiente mais competitivo levaria a que a agenda empresarial fosse ocupada com questões mais ligadas ao posicionamento competitivo e à inovação - o que se ajustaria ao previsto pelo quadro conceitual de Porter (1990).

O levantamento dos dados para a verificação das suposições acima foi efetuado na imprensa - na *Gazeta Mercantil* e no *Jornal do Brasil*. Em pré-teste realizado em um conjunto mais amplo de jornais, os escolhidos foram os que apresentaram o maior número de

notícias sobre o setor; observou-se, ainda, não ser necessário o levantamento em um maior número de publicações, face à repetição de notícias entre os mesmos. Ademais, consideraram-se adequados para os propósitos da pesquisa estes dois jornais, visto um ser especializado em economia, sendo o outro de caráter mais geral.

Foram selecionadas, aleatoriamente, quatro quinzenas para servirem de períodos-base do levantamento, respectivamente dentro de cada um dos seguintes segmentos de tempo: 1980-1983, 1984-1986, 1987-1989 e 1990-1992¹⁰. Nas edições escolhidas, levantaram-se todas as notícias acerca do setor de distribuição de combustíveis e de suas empresas.

Procedeu-se a uma análise de conteúdo das notícias, segundo as seguintes questões que, conforme o quadro conceitual adotado, refletiriam a agenda empresarial antes e após a desregulamentação:

- . questões relativas ao relacionamento com o governo
- . questões relativas a posicionamento competitivo
- . questões relativas a fornecedores
- . questões relativas a clientes
- . questões relativas à entrada de novos concorrentes.

Cada um dos quatro primeiros blocos foi, por sua vez, subdividido em quesitos, para fins de levantamento da frequência dos diferentes tipos de preocupações e estratégias na pauta gerencial das empresas:

- . Governo: margem/preços na comercialização de derivados; prazos de pagamento e recebimento; tabelamento do preço de produtos;

¹⁰

Foi utilizada, para a seleção das quinzenas, a tabela de números aleatórios à p. 665 de WONNACOTT, Thomas H.; WONNACOTT, Ronald J. 5.ed. *Introductory statistics*. New York: J. Wiley, 1990. As quinzenas obtidas por este método e consideradas no levantamento foram: 20.10.1981-03.11.1981; 06.04.1986-20.04.1986; 12.02.87-26.02.1987; 12.08.91-26.08.1991.

medidas de contenção do consumo de combustíveis; incentivo ao uso do álcool combustível; medidas de liberalização/desregulamentação do setor; medidas de regulamentação do setor.

. Posicionamento Competitivo: inovação de processo; inovação de produto; inovação de marketing; inovação gerencial; investimento em *hardware* (equipamentos e instalações); investimento em *software* (sistemas); investimento em *peopleware* (treinamento e capacitação de pessoal); investimento no aumento da rede de distribuição de combustíveis; integração; diversificação; avaliação de resultados positivos; avaliação de resultados negativos; administração de estoques; alterações no *market-share*; contenção de custos; rivalidade.

. Relações com Fornecedores: aumento nos preços de insumos ou serviços; outras questões relativas a fornecedores (inclusive inovações).

. Relações com Clientes: queda na demanda; aumento na demanda; relacionamento com postos/questões de bandeira.

Os resultados da análise qualitativa do conteúdo de cada notícia foram tabulados, obtendo-se o total de menções para cada subitem (quesito), por sua vez somados para a obtenção do total de menções, em cada período, de cada uma das questões consideradas.

Para fins de comparação dos efeitos ambientais no comportamento das distribuidoras de combustíveis antes e após a desregulamentação, os dados pertinentes às quinzenas do período 80-89 foram agregados. A análise dos resultados considerou as frequências relativas de subitens e questões (a frequência absoluta das questões e respectivos subitens nos dois períodos considerados encontra-se no Anexo 1).

Em complementação à pesquisa amostral, com a finalidade de ilustrar a atual agenda empresarial do setor, procedeu-se a outro levantamento de notícias nos mesmos jornais, no primeiro semestre de 1992 (a frequência absoluta das questões e respectivos subitens encontra-se no Anexo 2).

5. OS RESULTADOS E SUA ANÁLISE

Os resultados obtidos através do levantamento de notícias realizado permitiu a confirmação das hipóteses aqui colocadas.

Com efeito, antes da mudança liberalizante na política econômica do país, o maior percentual de menções é, de longe, o relativo à questões de relacionamento com o governo - 65%. De maneira quase simétrica, no período pós-1990, as questões relativas ao posicionamento competitivo - com destaque para as inovações de diversas categorias - respondem por 62% das menções.

A distribuição das menções segundo as questões nos dois períodos foi como se segue:

Quadro 2

Setor de Distribuição de Combustíveis

Frequência Relativa das Menções às Questões Indicativas da Agenda Empresarial Antes e Após o Processo de Desregulamentação (%)

QUESTÕES	Pré-1990	Pós-1990
GOVERNO	65	31
POSICIONAMENTO COMPETITIVO	25	62
FORNECEDORES	3	3
CLIENTES	7	3
NOVAS ENTRADAS	0	0

As figuras a seguir ilustram a participação de cada uma das questões nos dois períodos (Figura 1) e a comparação da frequência de menções antes e após a mudança no ambiente econômico (Figura 2).

Figura 1

Setor de Distribuição de Combustíveis

Participação das Diferentes Questões na Agenda Empresarial nos Períodos Pré-1990 e Pós-1990

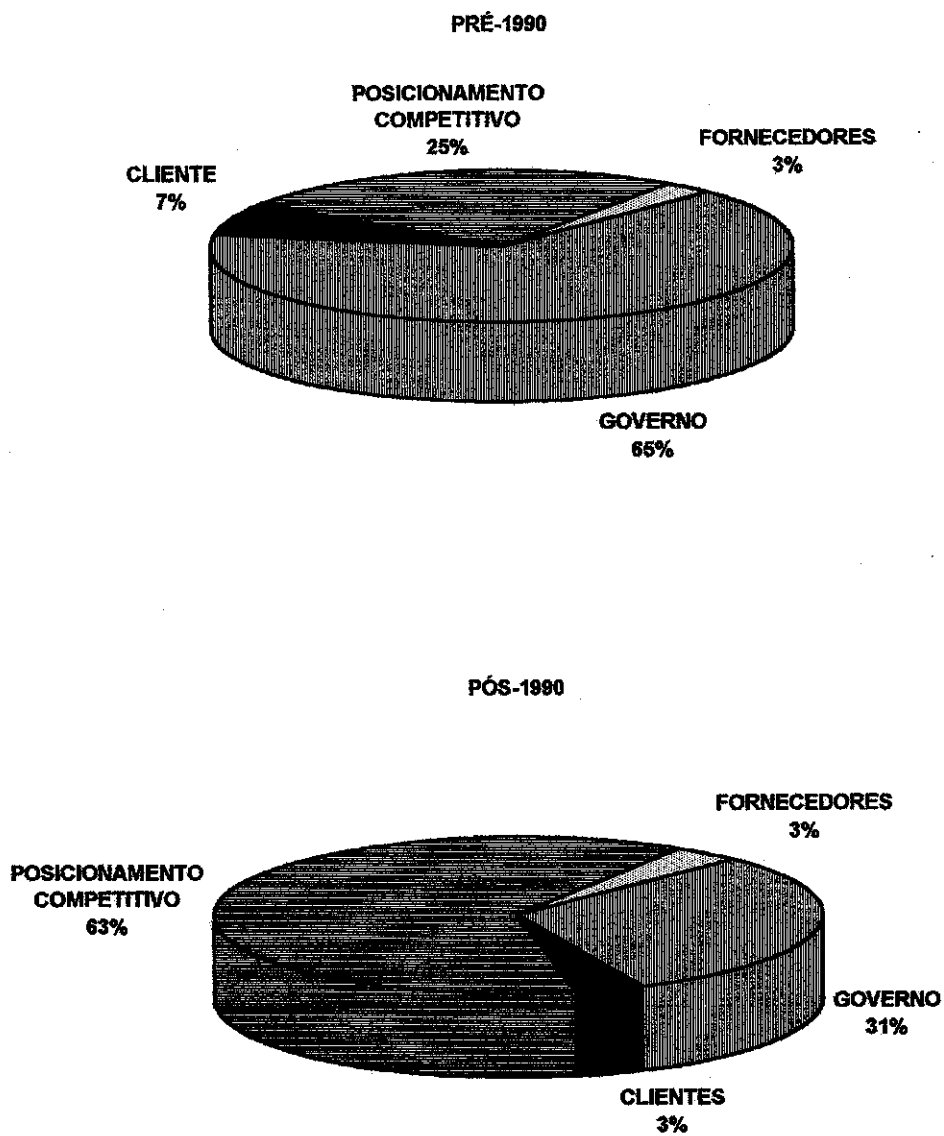
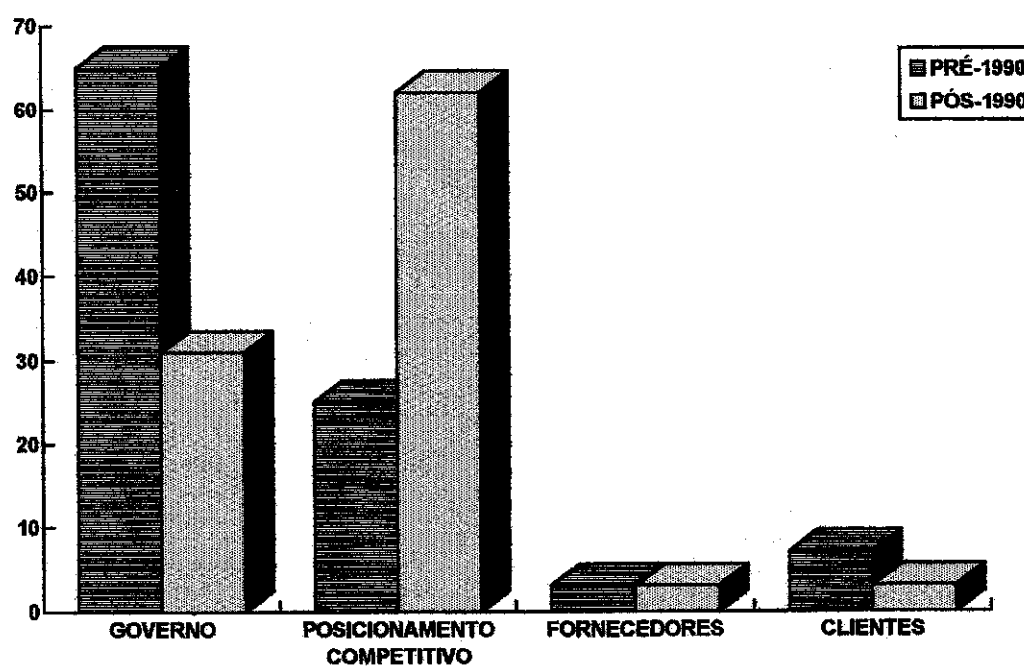


Figura 2

Setor de Distribuição de Combustíveis

Comparação das Frequências Relativas das Menções de Questões da Agenda Empresarial nos Períodos Pré-1990 e Pós-1990



A verificação, a partir da amostra considerada, do que se discutia quanto a cada uma das questões, é bastante esclarecedora da mudança ocorrida no comportamento empresarial entre os dois períodos analisados, conforme as hipóteses deste estudo.

Tomando-se, por exemplo, a questão do relacionamento com o governo: o quadro a seguir apresenta uma decomposição, por subitens, para os dois períodos.

Quadro 3

Setor de Distribuição de Combustíveis

Frequência Relativa dos Subitens da Questão Relacionamento com o Governo Antes e Após o Processo de Desregulamentação (%)

Subitem	Pré-1990	Pós-1990
Margem/preços	43	33
Prazos	2	0
Tabelamento de produtos	2	0
Medidas de contenção de consumo	6	0
Incentivo ao uso do álcool	26	0
Liberização/desregulamentação	4	44
Regulamentação	17	22
GOVERNO	100	100

No período pré-1990, a maior parte - 43% - das menções eram relativas a margens e preços: havia fixação total dos preços de revenda dos combustíveis, bem como das margens das distribuidoras e postos. As menções, neste caso, foram relativas, em sua maioria,

a manifestações de autoridades do governo e das distribuidoras quanto à conveniência de aumentos (ou diminuições) nos preços.

A segunda maior frequência naquele período foi de menções de incentivo ao uso do álcool, sobretudo na fase inicial do período (primeiro triênio de amostragem). Os quesitos sobre a regulamentação vêm a seguir, sendo a maioria das menções relativas a novas medidas afetando as operações de distribuição - abertura de postos, mistura de álcool à gasolina, paridade dos preços dos dois combustíveis, entre outras.

Como se pode observar, antes do processo de liberalização e desregulamentação, quase não havia menções a tópicos relativos ao tema - apenas 4% do total dos sub-itens da questão relacionamento com o governo; estas poucas notícias diziam respeito à possível abertura do capital da BR.

Em contrapartida, no período após 1990, além da redução a menos da metade da incidência de menções a quesitos relacionados a governo, também se altera a composição destes dentro do bloco. Assim, confirmando a mudança de ambiente, a maior incidência é de menções a assuntos de desregulamentação e liberalização, sendo a maioria relativa à desqualização de preços, à possibilidade de abastecimento dos postos não vinculado a uma distribuidora (a assim chamada "bandeira branca") e às apreensões das distribuidoras com a possível liberação total dos preços.¹¹

Quesitos relativos a margens e preços (ainda sob controle parcial, havendo os pedidos das distribuidoras para a recomposição de margens), bem como a medidas devidas à

11

Este ponto merece um registro: apesar do discurso liberal das distribuidoras, reivindicando, como conjunto de empresas, através de seu sindicato patronal, o SINDICOM, uma maior agilidade no processo de desregulamentação (por exemplo, a liberação total, a partir da refinaria, dos preços dos combustíveis), na realidade esta medida deveria acarretar sérias repercussões sobre suas operações, para as quais as distribuidoras não necessariamente estariam preparadas, e portanto sobre seus resultados.

regulamentação remanescente, completam o quadro das notícias nesta questão, no período pós-desregulamentação.

Assim, não somente houve uma redução na importância do relacionamento com o governo devido à mudança de ambiente, como também sofreu considerável modificação o teor dos assuntos, relativos à questão, ainda presentes na agenda empresarial.

Confirmada a segunda hipótese do trabalho, pelo maior peso das questões de posicionamento competitivo nas notícias do setor de distribuição de combustíveis no período pós-1990, a frequência nessa fase dos quesitos inerentes à inovação parece indicar a procedência da relação entre ambiente competitivo e inovação apontada por Porter (1990). O quadro a seguir decompõe a questão denominada de posicionamento competitivo segundo a frequência relativa dos seus componentes nos dois períodos considerados:

Quadro 4

Setor de Distribuição de Combustíveis

Frequência Relativa dos Subitens da Questão Posicionamento Competitivo Antes e Após o Processo de Desregulamentação (%)

Subitem	Pré-1990	Pós-1990
Inovação de processo	6	11
Inovação de produto	11	0
Inovação de marketing	17	39
Inovação gerencial	0	11
Investimento em <i>hardware</i>	6	11
Investimento em <i>software</i>	0	0
Investimento em <i>peopleware</i>	0	11
Investimento no aum. da rede dist.	0	0
Integração	6	0
Diversificação	0	0
Avaliação de resultados positivos	0	6
Avaliação de resultados negativos	6	0
Administração de estoques	11	0
Alteração no <i>market-share</i>	11	6
Contenção de custos	6	0
Rivalidade	22	6
POSICIONAMENTO COMPETITIVO	100	100

Além das diferentes frequências relativas no total das menções, também os tipos de quesitos na questão de posicionamento competitivo são distintos, antes e após a mudança de ambiente econômico, como indicam os percentuais acima.

No período pré-1990, dentre as notícias com menções à questões de rivalidade (as de maior frequência relativa), destaca-se a veiculada pela *Gazeta Mercantil* em 19.11.81, relatando que a Petrobrás seria contrária a uma idéia sendo ressuscitada, à época, de se incluir no monopólio a área de distribuição - o texto dá conta de que a convivência com a concorrência era boa para a BR.

Ainda nesse período, os sub-itens seguintes com o maior número relativo de menções foram a inovação de marketing - aspectos de melhoria de atendimento nos postos e de imagem - e a inovação de produto: sua ocorrência se deu na quinzena da amostra no ano de 1986, atípico devido à euforia do Plano Cruzado.

E o que se passou a discutir na agenda empresarial do setor após a mudança de ambiente? Como se previa segundo o quadro conceitual considerado, basicamente questões inerentes à inovação - de marketing, de processo, gerencial; e ainda investimentos em equipamentos e instalações, reflexo, principalmente, da inovação de processo.

As inovações e investimentos noticiados no período da amostragem abrangem diferentes aspectos: abertura de lojas de conveniência (a inovação de marketing mais mencionada), reforma de postos antigos, implantação de sistemas de gestão de redes, descontos nos postos nos preços de combustíveis ao consumidor final, busca de maior diferenciação das marcas via promoções.

Na amostra considerada, as menções a outras questões relativas a forças estruturais de indústrias - relacionamento com clientes e fornecedores - mostraram-se pouco expressivas em ambos os períodos. Pode-se supor, contudo, que com a mudança de ambiente, e a se confirmar a prática de preços livres no setor, bem como outras medidas de

desregulamentação, como a "bandeira branca", estas questões venham, no futuro, a aparecer mais significativamente na agenda empresarial, pois alterarão o poder de barganha dos participantes da indústria. Adicionalmente, pode-se conjecturar que a tendência às parcerias, tão em voga atualmente na literatura e na prática gerenciais, também se estenda às distribuidoras e seus fornecedores e clientes.

Não houve qualquer menção a novas entradas na indústria, ao contrário do que faria supor a existência de um novo ambiente menos regulamentado e mais aberto ao capital estrangeiro. Neste caso, pode-se supor que a situação econômica desfavorável do país, bem como o não muito saudável desempenho financeiro das grandes empresas internacionais de petróleo, estejam atuando contra este tipo de cogitação.

Não restam dúvidas de que, segundo a pesquisa realizada, o novo ambiente econômico pode ser relacionado com uma nova pauta de preocupações empresariais no setor de distribuição de combustíveis. A fim de enriquecer com novos exemplos esta constatação, procedeu-se a um levantamento mais amplo de notícias, nos mesmos veículos, no primeiro semestre de 1992. Os resultados obtidos são os que se seguem, por questões e seus subitens.

Quadro 5

Setor de Distribuição de Combustíveis

Frequência Relativa das Menções às Questões Indicativas da Agenda Empresarial e de seus Respective Subitens no Primeiro Semestre de 1992 (%)*

Subitem/QUESTÃO	% TOTAL	% QUESTÃO
Margem/preços	6	19
Prazos	2	5
Tabelamento de produtos	0	0
Medidas de contenção de consumo	0	1
Incentivo ao uso do álcool	1	3
Liberalização/desregulamentação	14	44
Regulamentação	9	28
GOVERNO	33	100
Inovação de processo	3	6
Inovação de produto	8	16
Inovação de marketing	12	24
Inovação gerencial	1	2
Investimento em <i>hardware</i>	3	6
Investimento em <i>software</i>	2	4
Investimento em <i>peopleware</i>	1	2
Investimento no aum. da rede dist.	1	2
Integração	2	4
Diversificação	1	2
Avaliação de resultados positivos	0	0
Avaliação de resultados negativos	0	1
Administração de estoques	0	1
Alteração no <i>market-share</i>	0	0
Contenção de custos	0	1
Rivalidade	16	30
POSICIONAMENTO COMPETITIVO	52	100
Aumento nos preços	0	0
Outras questões de fornecedores	8	100
FORNECEDORES	8	100
Queda na demanda	1	12
Aumento na demanda	2	24
Relacionamento com postos/bandeira	5	65
CLIENTES	7	100
NOVAS ENTRADAS	0	100
TOTAL	100	

* A soma dos percentuais dos subitens pode não corresponder ao total das questões devido a arredondamentos.

Estes dados são francamente coerentes com os obtidos para o período pós-90 na pesquisa de amostras quinzenais. Com efeito, o percentual de menções relativas a questões de

relacionamento com o governo é quase idêntico; por outro lado, o percentual do somatório de quesitos de posicionamento competitivo se reduz na proporção em que questões relativas a fornecedores ganham maior destaque na agenda empresarial do setor.

Nos quesitos relacionados com o governo, o subitem de maior frequência é também o que reúne as menções à liberalização e desregulamentação: coincidentemente, o percentual é idêntico em ambos os levantamentos. Esta é uma grande preocupação na agenda do setor, nesta fase de transição e turbulência. Também tópicos de regulamentação compõem nesta pauta, sobretudo em relação ao percentual de álcool na gasolina.

Mas nos interessa sobretudo, neste segundo levantamento, a observação das menções na questão conceituada como posicionamento competitivo, que abrange as inovações e os investimentos. Sobressai-se de imediato o percentual do subitem rivalidade - 30% (que representa, ainda, 16% do total das menções, o maior percentual de um subitem individual). Responde por este último a "guerra dos postos", que ocupou de modo especial as páginas dos jornais nos primeiros meses de 1992. Com a liberação parcial dos preços nas bombas e dado o clima recessivo da economia, os postos das grandes cidades passaram a praticar disputas de descontos e promoções para atração de vendas, com o respaldo das distribuidoras. A concorrência favoreceu o consumidor e mudou o marketing do setor.

As inovações de marketing ganham portanto destaque neste outro recorte de notícias após a mudança no ambiente regulatório do setor. Destacam-se os diversos mecanismos adotados para o atendimento aos clientes e a atração de consumidores - tais como os centros de serviços, o uso de cartões de crédito, os terminais de ponto-de-venda, as lojas de conveniência, as promoções.

As inovações de produto mostraram-se particularmente presentes na agenda empresarial neste período - foram os preparativos para o lançamento, efetivado a partir de julho de 1992, das gasolinas aditivadas, em uma busca de diferenciação através do fornecimento de gasolinas "com marca" e de atendimento a consumidores mais exigentes. Outro tópico de

destaque neste subitem foi a operação dos primeiros postos de gás natural combustível, para veículos de transporte não-particular.

As inovações de processo e os investimentos em equipamentos e instalações, bem como em sistemas, também aparecem com certo relevo na agenda empresarial - há notícias de estudos logísticos para otimização do aproveitamento de localizações e capacidades de bases e postos, bem como de automação de bases e postos e de desenvolvimento de sistemas de informação sofisticados.

Em função das notícias divulgadas no período dando conta de que poderia cair o monopólio de refino, abrindo possibilidades de integração às distribuidoras, já começam a surgir menções a possíveis intenções de reconfiguração através de verticalização para trás, dentre as quais a mais afirmativa foi a da Shell. Com menor incidência, aparecem notícias sobre diversificação, aumento na rede de distribuição e investimentos na qualificação de pessoal, este último bastante relevante em tempos de busca de maior competitividade.

As questões relativas a relacionamento com fornecedores passaram a ocupar um espaço considerável na pauta do setor - as notícias são de cooperação na fabricação de equipamentos, terceirização (como o processamento de dados da Shell), projetos de novos caminhões de transporte de combustível, entre outras.

Verificou-se uma incidência razoável de menções a assuntos de relacionamento com os postos - com a concorrência e a necessidade de lutar por níveis aceitáveis de lucratividade sem a proteção da regulamentação, distribuidoras e postos independentes passam a ter que manter negociações constantes em busca de condições mutuamente aceitáveis.

Por fim, apesar de não constar do quadro citado, o Anexo 2 mostra a existência de uma menção a novas entradas no setor. Com a desregulamentação e a abolição da necessidade de autorização do DNC para a abertura de postos ou a constituição de distribuidoras, postos

independentes de São Paulo planejavam cooperativar-se para criar nova empresa de distribuição de combustíveis, de âmbito regional.

Nesta amostra mais ampla, a nova agenda empresarial desenha-se com maior nitidez, indicando as atuais tendências trazidas pela desregulamentação ao setor de distribuição de combustíveis.

6. CONCLUSÕES

Ressalvados o caráter exploratório da pesquisa, a natureza qualitativa do levantamento dos dados e a limitação do número de fontes de notícias utilizadas para a análise da agenda empresarial no setor de distribuição de combustíveis, o estudo confirmou as hipóteses de existência de relacionamento entre gerência e ambiente regulatório.

Uma observação adicional de caráter metodológico se faz ainda necessária, dizendo respeito a diferenças verificadas entre os períodos do levantamento original, cujos valores foram agregados para fins da comparação das agendas nos ambientes pré- e pós-desregulamentação.

No sentido acima apontado, podem-se relatar alguns aspectos peculiares a cada um dos três períodos - em novembro de 1981, abril de 1986 e fevereiro de 1987. No primeiro, o destaque é para questões de incentivo ao uso do álcool; no segundo, além da menção a inovações lembrada na análise da seção precedente, destacam-se, com 73% do total dos quesitos na questão de relacionamento com o governo, as discussões quanto a preços e margens - estava-se em época de congelamento e debatia-se, mesmo, a diminuição dos preços dos combustíveis em função da queda nos preços internacionais do petróleo; no último período, na ressaca da euforia do ano anterior, não há sequer uma menção a qualquer tópico da questão de posicionamento competitivo.

Limitações à parte, a pesquisa mostrou de maneira inequívoca que no ambiente econômico anterior, mais intervencionista, as questões de relacionamento dos dirigentes do setor com o governo ocupavam um lugar de destaque em suas preocupações. Pois seriam as regulamentações e dispositivos normativos do governo, mais do que eventuais estratégias competitivas empresariais, que condicionariam o desempenho das empresas. Este último, aliás, ao abrigo do protecionismo, não deixou a desejar em tempos passados, como já se demonstrou.

Tendo apenas um fornecedor, não podendo decidir livremente sobre seus volumes, sua logística, seus produtos, seus canais de distribuição e seus preços, ficava restrita a possibilidade de uma efetiva atuação das distribuidoras em termos de custos ou de busca de diferenciação. O levantamento paulatino das imposições está levando as companhias a definirem estratégias de atuação que lhes permitam enfrentar os novos tempos.

Se é inegável que se estabeleceu um clima de concorrência no mercado de combustíveis, também é certo que décadas de regulamentação - e de falta de competição - não se vivenciam impunemente. Não se pode esperar que, no curto espaço de tempo decorrido desde o início do processo de desregulamentação, desaparecesse a relação de dependência, de há muito estabelecida, entre a distribuição de combustíveis e a megaforça governo.

O discurso externado pelos dirigentes das empresas privadas do setor tem sido francamente favorável à desregulamentação. A pesquisa ressaltou este aspecto, o de maior incidência de menções na questão do relacionamento com o governo pós-1990. Apesar disso, a observação dos depoimentos dos vice-presidentes das cinco maiores empresas privadas da indústria no país quanto a suas expectativas para o ano de 1992, em recente publicação especializada¹², revela uma defasagem entre discurso e realidade. Em três das declarações - e isto em pleno auge do debate sobre a então iminente liberação dos preços - liam-se referências à recomposição das margens e, em duas delas, a expectativa **explícita** de que o governo a promovesse em breve. Fica difícil a conciliação destes pedidos com os de maior liberdade.

¹² *Revendedor*, n 73, jan./fev. 1992.

Como, de resto, em toda a economia brasileira, após décadas de protecionismo e intervenção governamental, também neste setor será necessário algum tempo para que discurso, prática e política encontrem seus denominadores comuns. A mudança ambiental traz uma época de turbulência, de definição de novas forças: portanto, uma época em que se podem forjar novas estratégias empresariais, buscando através da inovação enfrentar a nova situação de concorrência.

No caso da economia brasileira, quando se debate hoje a competitividade e seus determinantes, é mais lembrada a abertura das fronteiras comerciais como meio de se fomentar a competição interna. Mas, como se pode perceber através dos recentes acontecimentos na distribuição de combustíveis, tão ou mais importante neste mesmo sentido é o levantamento da camisa-de-força do governo que inibe, em muitos casos, o exercício de práticas gerenciais conduzentes a níveis mais elevados de produtividade e, a partir daí, de competitividade.

A corroborar o anteriormente exposto está o exemplo, já tão utilizado em questões de competitividade industrial, do Japão. Apesar de sua política protecionista em relação à entrada, em seu território, de produtos provenientes do exterior, o fato de vigorar, internamente, uma acirrada concorrência entre suas empresas (Porter, 1990), proporciona a estas um ambiente econômico favorável à busca de constantes inovações e aperfeiçoamentos, que lhes garantem os mais altos níveis de competitividade nos mercados internacionais.

Assim, além da abertura aos concorrentes internacionais, também a promoção de uma maior competição interna via desregulamentação de setores onde imperavam altas restrições às ações empresariais deve levar a uma maior competitividade. Na verdade, no caso do setor de distribuição de combustíveis, pode-se pensar na interação dos efeitos das duas políticas de liberalização da economia: a abertura não traz ameaças de concorrência mas oferece às empresas oportunidades para a busca de inovações no exterior, que se podem traduzir em vantagens no novo cenário competitivo. Isto é especialmente verdadeiro quanto a tecnologias na área de informática e de automação, que podem aportar grandes ganhos de eficiência às operações das distribuidoras.

Este estudo concluiu ser possível supor um comportamento empresarial conforme o modelado por Austin e sua alteração na direção prevista por Porter, em face de mudanças no ambiente regulatório, para o setor de distribuição de combustíveis. As alterações na agenda empresarial estão voltadas para estratégias que proporcionem uma maior competitividade às empresas. O atual paradigma competitivo exige que as empresas estejam permanentemente olhando para fora, para o que de melhor haja no mercado e, sobretudo, para a antecipação das necessidades dos consumidores e as possibilidades de seu atendimento. Nada mais curioso e anacrônico, portanto, nestes tempos de mudança ambiental, do que lembrar uma declaração feita em 1981 pelo então presidente do Conselho Nacional de Petróleo: "O consumidor não precisa saber de nada. Tem é que pagar, e pronto."¹³ No novo clima de concorrência, é o consumidor quem sabe. E as empresas partem para a inovação, buscando operar melhor e oferecer vantagens para atraí-lo - o setor de distribuição de combustíveis não se constitui em exceção.

REFERÊNCIAS

AUSTIN, J. E. Managing in developing countries. New York: The Free Press, 1990.

FLEURY, P.F. Nota sobre a indústria de distribuição de combustíveis no Brasil. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 1992.

PORTER, M.E. Competitive strategy. New York: The Free Press, 1980.

_____. The competitive advantage of nations. New York: The Free Press, 1990.

¹³

A declaração é atribuída ao General Oziel de Almeida, em menção à página 18 da edição de 20 de dezembro de 1981 do *Jornal do Brasil*.

Anexo 1

**Frequência de Menções a Questões Indicativas da Agenda Empresarial- Gazeta
Mercantil e Jornal do Brasil***

Subitem/QUESTÃO	Pré-1990	Pós-1990
margem/preços	20	3
prazos	1	0
tabelamento de produtos	1	0
medidas de contenção do consumo	3	0
incentivo ao uso do álcool	12	0
liberalização/desregulamentação	2	4
regulamentação	8	2
GOVERNO	47	9
inovação de processo	1	2
inovação de produto	2	0
inovação de marketing	3	7
inovação gerencial	0	2
investimento em <i>hardware</i>	1	2
investimento em <i>software</i>	0	0
investimento em <i>peopleware</i>	0	2
investim. no aum. da rede de distr.	0	0
integração	1	0
diversificação	0	0
análise de resultados positivos	0	1
análise de resultados negativos	1	0
administração de estoques	2	0
alteração no <i>market-share</i>	2	1
contenção de custos	1	0
rivalidade	4	1
POSICIONAMENTO COMPETITIVO	18	18
aumento nos preços	1	1
outras questões de fornecedores	1	0
FORNECEDORES	2	1
queda na demanda	0	0
aumento na demanda	5	1
relacionamento com postos/bandeira	0	0
CLIENTES	5	1
NOVAS ENTRADAS	0	0
TOTAL	72	29

* Estes dados referem-se à pesquisa nas três quinzenas escolhidas aleatoriamente nos segmentos do período 1980-89 e uma no período 1990-1992.

Anexo 2

**Frequência das Menções a Questões Indicativas da Agenda Empresarial- Gazeta
Mercantil e Jornal do Brasil***

Subitem/QUESTÃO	Total de Menções
margem/preços	15
prazos	4
tabelamento de produtos	0
medidas de contenção do consumo	1
incentivo ao uso do álcool	2
liberalização/desregulamentação	35
regulamentação	22
GOVERNO	79
inovação de processo	7
inovação de produto	20
inovação de marketing	30
inovação gerencial	3
investimento em <i>hardware</i>	8
investimento em <i>software</i>	5
investimento em <i>peopleware</i>	2
investim. no aum. da rede de distr.	2
integração	5
diversificação	3
análise de resultados positivos	0
análise de resultados negativos	1
administração de estoques	1
alteração no <i>market-share</i>	0
contenção de custos	1
rivalidade	38
POSICIONAMENTO COMPETITIVO	126
aumento nos preços	0
outras questões de fornecedores	19
FORNECEDORES	19
queda na demanda	2
aumento na demanda	4
relacionamento com postos/bandeira	11
CLIENTES	17
NOVAS ENTRADAS	1
TOTAL	242

* Estes dados referem-se à pesquisa no período janeiro-junho de 1992.