

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
JURÍDICAS

ANNUSKA MACEDO SANTOS DE FRANÇA PAIVA

A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS
PRODUTORAS DE PETRÓLEO: A REGULAÇÃO SOCIAL
COMO GARANTIA DE DESENVOLVIMENTO

JOÃO PESSOA
2013

ANNUSKA MACEDO SANTOS DE FRANÇA PAIVA

A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS
PRODUTORAS DE PETRÓLEO: A REGULAÇÃO SOCIAL
COMO GARANTIA DE DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada à
Coordenação do Programa de Pós-
Graduação em Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba –
UFPB, como requisito à obtenção do
título de Mestre em Ciências
Jurídicas

Área de concentração: Direito
Econômico

Linha de Pesquisa: Estado, mercado
e sujeitos sociais: jurisdição e
economicidade

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Luiza P.
de Alencar Mayer Feitosa

João Pessoa
2013

ANNUSKA MACEDO SANTOS DE FRANÇA PAIVA

A RESPONSABILIDADE SOCIAL DAS EMPRESAS
PRODUTORAS DE PETRÓLEO: A REGULAÇÃO SOCIAL
COMO GARANTIA DE DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada à
Coordenação do Programa de Pós-
Graduação em Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba –
UFPB, como requisito à obtenção do
título de Mestre em Ciências Jurídicas

Área de concentração: Direito
Econômico

Linha de Pesquisa: Estado, mercado e
sujeitos sociais: jurisdição e
economicidade

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Luiza P. de
Alencar Mayer Feitosa

Aprovado em ___ / ___ / 2013

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
(Orientadora)

Dr. Fernando Antônio de Vasconcelos – UFPB
Membro da Banca Examinadora

Dr. Daury Cesar Fabríz – FDV/UFES
Membro da Banca Examinadora

Aos meus exemplos

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, por todas as oportunidades oferecidas durante o curso.

À minha família, meus exemplos, pelas injeções de ânimo e intermináveis idas e vindas, oferecendo todos os meios possíveis para que eu possa concretizar todos os meus sonhos.

A Rodolfo, por todo o apoio diuturnamente oferecido e pelas discussões econômicas no meio de filmes.

À orientadora Maria Luiza, que me instigou a novas descobertas.

Aos colegas professores do IFPB - NAG, pelo apoio e prontidão em dúvidas metodológicas, estatísticas, estilísticas, e pela garantia de que existe vida após o mestrado.

À minha turma, pelo convívio surpreendente, pela troca de experiências e, em valorosos casos, pela amizade construída nestes curtos dois anos.

*“Compreendi ser o petróleo a grande coisa, a coisa
máxima para o Brasil, a única força com elemento
capaz de arrancar o gigante do seu berço de
ufanias”*

Monteiro Lobato

RESUMO

Objetiva-se, através desta dissertação, analisar a responsabilidade social das empresas produtoras de petróleo no Brasil, buscando indicar qual perfil regulatório deve ser adotado pelo Estado para garantir que os grupos exploratórios cumpram sua função social nesta atividade, já que a E&P do petróleo geram riscos ao desenvolvimento do Brasil. Aponta-se que o Fundo Social do Petróleo não blindou o país da doença holandesa e da *petropolitics*. Ao vincular a atividade corporativa à promoção de sua função social, a Constituição Federal de 1988 mostra que a empresa não se destina exclusivamente ao lucro, devendo ser socialmente responsável, respeitando as obrigações legais e a comunidade em que se insere. Neste sentido, surge a responsabilidade social empresarial, corrente gerencial adotada pelas empresas devido a uma motivação instrumental, já que, empiricamente, gera benefícios para a companhia, aumentando o seu valor, mesmo indiretamente. No Brasil, verificou-se, através de estudo de caso de amostra estatisticamente relevante que, das 40 empresas que exploram petróleo, apenas nove apresentam programas de responsabilidade social. Tais programas, no entanto, consistem majoritariamente em apoio financeiro a ONGs, não mantendo relação com os danos sócio-econômico-ambientais decorrentes da atividade petrolífera, não cumprindo totalmente sua função social. Para exigir seu cumprimento, propõe-se a responsabilização social, pelo Estado e pela sociedade civil, das empresas que causem danos sociais, inclusive utilizando a Ação Civil Pública como instrumento processual. Ainda, por meio contratual, pode-se exigir dessas empresas relatórios de impacto social e a evolução das ações tomadas pela entidade, através dos balanços sociais. Por fim, o incremento de exigências legais para que as empresas cumpram sua função social aumentam o mínimo exigido pelo Estado para responsabilidade social. A regulação social desse assunto é, portanto, *soft*, com centro *hard*. Quanto mais esse núcleo duro for reforçado com interesses sociais, mais facilmente o desenvolvimento será atingido, garantindo o bem estar social.

Palavras - chave: 1. Direito do petróleo. 2. Função social da empresa. 3. Responsabilidade social. 4. Regulação. 5. Desenvolvimento

ABSTRACT

This work aims to discuss the corporate social responsibility of the oil producers in Brazil and point which would be the adequate regulatory framework to ensure that those groups are fulfilling their constitutional social function, as this activity presents risks to Brazilian real development. The FS does not ensure the country against Dutch disease and petropolitics. By linking the corporate activity to the social function, the Brazilian Constitution shows that the company not only has to be lucrative, but also has social liabilities, respecting legal obligations and the community. This is the idea of corporate social responsibility, a management view based on instrumental motivations that brings benefits to the company, increasing its profit – even indirectly. Based on a case study, of the 40 oil producers in Brazil, only nine have social responsibility programs implanted in Brazil. The majority of those projects, however, consist on financial support to NGOs and are not related to social, economical and environmental consequences of the oil production. To ensure the social function, the State and stakeholders can sue the company for social damages, and class actions are suitable. Also, those groups can be contractually obliged to issue social impact reports and describe the actions taken by the company to diminish those violations. Last but not least, legal demands to ensure social function increase the minimum requirements for corporate social responsibility. This way, the regulation is soft, but with a hard core. The more social interests are exigible, the better are the social welfare and development.

Keywords: 1. Oil Law. 2. Social functions of business. 3. Corporate Social Responsibility. 4. Regulation. 5. Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. Petróleo e desenvolvimento: como o novo marco regulatório afetará o Brasil?.....	16
1.1. Breve histórico legal-exploratório do petróleo brasileiro	16
1.2. Petróleo e seus riscos ao desenvolvimento: doença holandesa e petropolitics	26
1.2.1. A Doença Holandesa chegou ao Brasil?	27
1.2.2. <i>Petropolitics</i> e gastos públicos: a questão fiscal.....	29
1.3. É o atual Fundo Social do Petróleo capaz de combater tais problemas?	36
2. A Responsabilidade Social Empresarial: tendência ética ou economicista?	42
2.1. A Responsabilidade Social Empresarial para a Teoria da Administração	42
2.2. A Responsabilidade Social Empresarial e a função social da empresa	54
2.3. Filantropia ou marketing? A verdadeira face da Responsabilidade Social Empresarial.....	62
3. Responsabilidade Social Empresarial e Petróleo: o papel da regulação.....	69
3.1. Programas de responsabilidade social empresarial das empresas exploradoras de petróleo no Brasil	69
3.1.1. PETROBRAS	77
3.1.2. SHELL:.....	81
3.1.3. CHEVRON:.....	82
3.1.4. STATOIL:.....	83
3.1.5. QUEIROZ GALVÃO.....	84
3.1.6. UTC ENGENHARIA.....	86
3.2. Responsabilização Social via Regulação: ambiente hard ou soft?.....	90
3.3. Refinando o mercado para atingir o desenvolvimento	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS [FALTA AJEITAR].....	106

INTRODUÇÃO

O setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis é estratégico para o país. O valioso óleo negro, por ser a fonte energética de mais alta demanda no globo, ultrapassa o conceito de mero produto comercial, tornando-se elemento relevante na definição das políticas internacionais dos países industrializados ou em vias de industrialização.

O Brasil, após a descoberta dos blocos de pré-sal e do incremento de seu sistema de exploração, passou a ser um dos países de maior reserva petrolífera em todo o mundo. O aumento da receita proveniente dessa exploração, no entanto, deve ser aplicada para o desenvolvimento nacional, não apenas em termos econômicos, mas principalmente sociais. Assim, é essencial garantir que os contratos de exploração desta riqueza garantam dividendos suficientes para que planos nacionais de desenvolvimento social sejam implementados, nos termos garantidos pela Constituição Federal.

Por outro lado, não mais se pode considerar que apenas o Estado é o responsável pelo desenvolvimento social: a responsabilidade social das empresas é uma tônica na atividade global, e deve ser aplicada também no setor energético. Assim, torna-se necessário que o Estado defina, através de políticas regulatórias, como se dará tal fomento.

O petróleo, apesar de apresentar alto custo exploratório, é um produto altamente rentável: sua exploração tende a concentrar a maior parte das atividades comerciais e produtivas ao seu redor. Tal quebra de diversidade produtiva faz com que cidades inteiras dependam exclusivamente do petróleo, apresentando, portanto, maior susceptibilidade aos efeitos de crises exploratórias deste produto: eis o caso da doença holandesa.

O petróleo também é um recurso energético finito: os campos maduros, em declínio de produção, não são mais rentáveis aos grandes exploradores, que tendem a abandonar o local, deixando um rastro de pobreza, pondo em xeque os meios de subsistência daquela população, que se arranjou exclusivamente em volta da atividade petroleira.

Esta realidade, já presente no Nordeste brasileiro – notadamente no Rio Grande do Norte – com o pré-sal, pode ganhar escala nacional. Um dos projetos de lei criados para o novo marco regulatório inclui a aplicação das receitas do petróleo em planos de desenvolvimento nacional, através da criação de fundos sociais. Tal iniciativa, contudo, volta -se aos recursos angariados pelo Estado com a exploração do pré-sal, não vinculando as empresas exploradoras, que continuariam irresponsáveis pelo déficit social causado.

Desta forma, importa questionar qual deverá ser o perfil regulatório adotado pelo Estado para garantir a responsabilidade social corporativa.

Duas perspectivas regulatórias opostas poderão ser adotadas: a *soft regulation*, que compreende movimentos favoráveis à chamada regulação reflexiva (flexível ou negociada) ou à desregulamentação do setor, e a *hard regulation*, que supõe um modelo mais rígido, capaz de impor diversas sanções civis às empresas, como o controle de lucros.

A regulação negociada é uma clássica alternativa à regulação social, e espera garantir ambientes propícios ao investimento social privado; este, porém, dependerá da discricionariedade das empresas. No caso dos exploradores do petróleo, a falta de ligação direta com o consumidor retira as vantagens de valorização de marca, decorrentes deste modelo. Assim, as vantagens oferecidas às empresas não poderão depender exclusivamente do mercado.

Na *hard regulation*, o Estado adquire papel mais impositivo, com normas do tipo *per se*, para forçar o investimento social; por outro lado, tal modelo pode gerar um mero simbolismo, com padrões frouxos de gestão do investimento social privado devido ao excesso de força do Estado. No caso das empresas exploradoras de petróleo, este modelo pode ser mais facilmente implementado nos contratos novos, já que resultados sociais podem ser incluídos nos instrumentos assinados.

As mudanças no padrão regulatório do petróleo pelas quais o Brasil passa criam certo ambiente novo para as negociações econômicas no setor. Assim, o momento é extremamente favorável para se indicar que as contrapartidas requeridas pelo Estado não deverão ser apenas de ordem econômica, prezando pelas propostas mais lucrativas, mas deverão considerar relevantes propostas sociais, fomentando uma atuação empresarial socialmente responsável, possibilitando, pois, o real desenvolvimento nacional. A correta regulação do setor é ponto decisivo para evitar que o Brasil sofra da famigerada “doença holandesa” ou que se torne um país tipicamente petropolítico. Assim, observamos que este novo tema é de suma

importância para o direito econômico brasileiro.

Esta pesquisa se coaduna, inclusive, com o curso de extensão “Direito do petróleo, gás natural e biocombustíveis na perspectiva do desenvolvimento sustentável”, proposto e coordenado administrativa e academicamente pela Prof^a Dr^a Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa, promovido por esta universidade e aprovado pelo CNPq, do qual fiz parte como extensionista e pesquisadora.

Para a elaboração da pesquisa jurídica, utilizar-se-á o estudo jurídico-dogmático: através de pesquisas no campo doutrinário, jurisprudencial e da análise de contratos-modelo, observações serão feitas quanto à viabilidade dos contratos e as conseqüências da escolha de cada sistema.

Quanto ao método de abordagem, opta-se pelo dedutivo. Partindo do estudo teórico da responsabilidade social corporativa e da regulação social, chegar-se-á às especificidades da sua aplicação à indústria do petróleo e suas repercussões regulatórias.

No tocante ao procedimento, haverá uma coalizão dos métodos histórico, comparativo e interpretativo: o primeiro será utilizado para as conclusões sobre os efeitos sociais da exploração do petróleo no Brasil; o segundo é essencial para a comparação com os sistemas diversos adotados internacionalmente e o último regerá as análises dos diversos posicionamentos doutrinários, políticos e econômicos sobre o tema.

O procedimento técnico a ser utilizado será a pesquisa documental a partir de livros, artigos, análises econômicas e de mercado, discursos, notícias e projetos de lei que versem sobre o tema, bem como a análise da legislação pertinente. Devido à atualidade marcante do tema, materiais disponibilizados na Internet são indispensáveis para a pesquisa. Possível expedição de campo no Rio Grande do Norte será realizada, para inserir a pesquisadora na realidade dos campos maduros em declínio de produção e os seus resultantes déficits sociais, fortemente documentados em artigos e em relatórios públicos analisados na pesquisa documental.

Para o levantamento de dados acerca dos programas de responsabilidade social desenvolvidos por empresas exploradoras de petróleo no Brasil, tomaremos como base a lista de empresas exploradoras disponibilizada pela ANP. A partir daí, pesquisas em seus respectivos sítios eletrônicos determinarão quais são os programas por elas fomentados, determinando, pois, o universo de análise nesse ponto.

Desta forma, após o levantamento dos dados sobre o assunto, responder-se-á à problemática apresentada, validando as hipóteses consideradas e obtendo conclusões sobre o tema.

O trabalho está dividido em três grandes capítulos, cada um com subdivisões ternárias.

O primeiro capítulo, intitulado **Petróleo e desenvolvimento: como o novo marco regulatório ciclo afetará o Brasil?** busca traçar paralelos entre o petróleo e o real desenvolvimento a ser buscado pelo Brasil com a sua exploração. Sua primeira seção, **Breve histórico legal-exploratório do petróleo brasileiro**, apresenta as mudanças de marcos legislativos de exploração do petróleo no Brasil: modificações constitucionais, legais e regulatórias serão expostas, culminando na explicação do novo marco do petróleo, fruto das descobertas do pré-sal na costa brasileira. Tal fato colocou o Brasil entre as maiores reservas mundiais de petróleo e modificou a relação Estado-empresa exploradora, com reflexos contratuais e na distribuição de rendas do petróleo. Em seguida, em **Petróleo e seus riscos ao desenvolvimento: doença holandesa e *petropolitics*** mostrar-se-ão os principais problemas decorrentes da exploração de petróleo em larga escala para um país. Analisar-se-á existência ou não de cada fenômeno no Brasil. Quanto à doença holandesa, a análise passará pela valorização cambial do real, gastos públicos, o perfil de exportações brasileiro nos últimos anos e a ocorrência ou não de desindustrialização. Em seguida, a relação entre as receitas decorrentes da exploração de petróleo e a política serão delineadas. Aqui, questões como royalties, captura política, gastos públicos e corrupção serão tratadas, mostrando que a *petropolitics* pode ser sutil, mas apresentar danos ao Brasil. Finalmente, utilizando o principal instrumento social do novo marco regulatório, a terceira seção **É o atual Fundo Social do Petróleo capaz de combater tais problemas?** analisa o fundo social do pré-sal e as suas implicações. Será que tal saída, costumeiramente apontada para solucionar a maldição de recursos, é capaz de garantir a real aplicação das receitas de petróleo de maneira eficaz? Demonstrar-se-á que a captura política das rendas do fundo social também deve ser uma preocupação brasileira, e a sua gestão, para ser isenta, precisa de transparência e acompanhamento público, fatores que não foram considerados na legislação.

O segundo capítulo apresenta o segundo grande tema desta dissertação. Em **A Responsabilidade Social Empresarial: tendência ética ou economicista?**

apresenta-se este conceito, que representa o atual movimento de transformação da sociedade pela atividade econômica, muitas vezes como reação às reclamações oriundas do terceiro setor. O capítulo busca identificar tal responsabilidade social e apresentar seu atual estágio no Brasil. A seção 2.1. **A Responsabilidade Social Empresarial para a Teoria da Administração**, valendo-se de autores da Administração, busca identificar o que as empresas consideram ser responsabilidade social. Explicar-se-ão as origens do movimento e seus reflexos internacionais, abrindo caminho para **A Responsabilidade Social Empresarial e a Função Social da Empresa**. Observa-se, aqui, que a função social da empresa é mais abrangente que angariar lucros, e é exigível na legislação brasileira, sendo fundamento da ordem econômica e limitação à livre iniciativa. Finalmente, em **Filantropia ou marketing? A verdadeira face da Responsabilidade Social Empresarial**, discute-se o que impulsiona a adesão de empresas à responsabilidade social. Apesar de estar ligada a um discurso corrente de “nova ética empresarial”, demonstra-se que os programas dão visibilidade às empresas, servindo como grandes estratégias de marketing e propaganda espontânea. Assim, dimensiona-se a esfera econômica da responsabilidade social empresarial, e demonstra-se que é possível a sua cobrança pela sociedade e pelo Estado, já que não representa meros gastos voluntários da empresa, por gerar retornos financeiros.

O último capítulo une as duas linhas de discussão no ambiente de análise das empresas exploradoras de petróleo no Brasil. **Responsabilidade Social Empresarial e Petróleo: o papel da regulação**, observando os programas de responsabilidade social existentes e seus reais impactos sociais, busca-se indicar qual deverá ser a postura do Estado regulador para garantir o desenvolvimento. Em estudo de caso sobre os **Programas de responsabilidade social empresarial das empresas exploradoras de petróleo no Brasil**, a seção apresenta um levantamento de todos os programas de responsabilidade social fomentados por empresas exploradoras de petróleo no Brasil. A partir de listas da ANP e de informações públicas fornecidas pelas próprias empresas, pode-se observar o que a indústria considera “responsabilidade social”. Objetiva-se indicar as atividades realizadas por cada programa, a população por ele beneficiada e seus impactos na diminuição do déficit social acarretados pela exploração de petróleo. Em seguida, buscando meios para garantir a efetividade dos programas, a **Responsabilização Social via Regulação: ambiente hard ou soft?**, seguindo o Instituto Ethos,

segundo o qual a responsabilidade social inicia-se como um processo reativo às cobranças estatais, só atingindo estágios proativos gradualmente, e em mercados refinados, observa a importância da regulação para exigir que as empresas diminuam os impactos sociais causados por suas atividades. Aqui, entende-se a diferença entre responsabilidade social e responsabilização empresarial. Finalmente, observa-se que o fulcro da preocupação estatal deve ser a utilização do petróleo em prol da população, e não de acordo com interesses políticos e econômicos. Para tanto, o ambiente de exploração deve ter uma regulação rígida, e meios que permitam a responsabilização social das empresas exploradoras são necessárias. Em **Refinando o mercado para atingir o desenvolvimento**, demonstra-se que tal preocupação não deve ser apenas ética, mas efetiva condição para exploração, a fim de diminuir a possibilidade da maldição de recursos chegar ao Brasil também nesse ciclo.

1. Petróleo e desenvolvimento: como o novo marco regulatório afetará o Brasil?

Este capítulo visa a contextualizar a importância do petróleo para o Brasil atual, indicando como ele pode ser fonte de desenvolvimento, se for bem administrado. É necessário fugir da lógica de mero enriquecimento econômico, presente nos ciclos extrativistas anteriores da história brasileira. Para tanto, esse capítulo também aponta as preocupações mais comuns referentes à exploração do petróleo e a avalia a sua ocorrência ou não no atual estágio de exploração brasileiro. Baseada mormente em *working papers* do FMI, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – e *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD*, a pesquisa busca ainda apontar possíveis caminhos para mitigar os efeitos negativos da exploração de petróleo.

1.1. Breve histórico legal-exploratório do petróleo brasileiro

Esta seção apresenta as mudanças de marcos legislativos de exploração do petróleo no Brasil: modificações constitucionais, legais e regulatórias serão expostas, culminando na explicação do novo marco do petróleo, fruto das descobertas do pré-sal na costa brasileira. Tal fato colocou o Brasil entre as maiores reservas mundiais de petróleo e modificou a relação Estado-empresa exploradora, com reflexos contratuais e na distribuição de rendas do petróleo.

Antes de o Brasil acordar para sua importância, o petróleo já era presente no dia a dia das localidades que apresentavam vazamentos terrestres¹. Em Lobato, na Bahia, era utilizado na iluminação pública, como combustível para os lampiões da cidade. Concessões imperiais foram dadas em 1858 e em 1864, na região baiana da Bacia do Camumú, em Ilhéus, para exploração² e lavra³ de

¹ Esta, ao estadunidense Thomas Dennys Sargent.

² Exploração ou pesquisa refere-se ao conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural. (lei 9478, art.

petróleo, turfa, carvão e folhelhos betuminosos.

6º ,XV). pela ANP. Inclui -se no conceito de exploração e perfuração: a) a aquisição e processamento de dados geológicos e geofísicos; b) os estudos e levantamentos topográficos, aéreos, geológicos e geofísicos, incluindo a sua interpretação; c) a perfuração e abandono de poços exploratórios; d) a execução de testes de formação e de produção para a avaliação da descoberta; e) a implantação de instalações utilizadas para apoiar os propósitos acima, incluindo serviços e obras de engenharia civil; f) a execução de obras de infra -estrutura para apoiar os propósitos acima; g) a aquisição de insumos consumidos nas operações; h) o pessoal, inclusive de supervisão direta, manutenção e guarda das instalações; i) os aluguéis, afretamento, arrendamento mercantil e seguros de bens utilizados nas operações; j) os royalties comerciais; k) a assistência técnica, científica ou administrativa; l) a conservação, manutenção e reparo de bens e instalações, m) outros serviços relacionados com as atividades referidas nos itens anteriores; n) os encargos de depreciação dos bens aplicados nas operações; o) os pagamentos realizados pela ocupação ou retenção de área, de que trata o inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, na fase de exploração e no desenvolvimento da fase de produção; p) os pagamentos de tributos, desde que diretamente relacionados às atividades de exploração das jazidas de petróleo e gás natural e de perfuração de poços na área de concessão; q) outros gastos relacionados às atividades de exploração das jazidas de petróleo e gás natural e de perfuração de poços na área de concessão, cuja dedutibilidade, na apuração da receita líquida da produção, seja autorizada pela ANP; r) os dispêndios com o apoio operacional e complementar às atividades indicadas nos itens anteriores, que incluem a administração da área técnica, a operação de embarcações e aeronaves, a manutenção, inspeção e reparos de equipamentos, a inspeção, armazenamento, movimentação e transporte de materiais, e o controle de impacto ambiental, desde que comprovada a sua relação com as referidas atividades.

³ Produção ou lavra refere-se ao conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou gás natural de uma jazida e de preparo para sua movimentação. (Lei 9478, art.6º, XVI). Inclui-se no conceito de desenvolvimento e produção: a) a construção de instalações de extração, coleta, tratamento, armazenamento e transferência de petróleo e gás natural, compreendendo plataformas marítimas, tubulações, unidades de tratamento de petróleo e gás natural, equipamentos e instalações para medição da produção fiscalizada, equipamentos para cabeça de poço, tubos de produção, linhas de fluxo, tanques e demais instalações exclusivamente destinadas à extração, bem como oleodutos e gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção, excluídos os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades; b) a execução de obras de infra -estrutura para apoiar as atividades acima; c) os estudos e projetos das instalações, d) as operações rotineiras de produção, compreendendo a produção de petróleo ou gás natural, por elevação tanto natural quanto artificial, tratamento, compressão, transferência, controle, medição, testes, coleta, armazenamento e transferência de petróleo, gás natural ou ambos; e) as intervenções nos poços de produção e injeção e a manutenção e reparo de equipamentos e instalações de produção em geral; f) a aquisição de insumos consumidos nas referidas atividades; g) o pessoal aplicado nas referidas atividades, inclusive de supervisão direta, manutenção e guarda das instalações de produção; h) os aluguéis, afretamento, arrendamento mercantil e seguros de bens utilizados nas referidas atividades; i) os royalties comerciais; j) os royalties sobre a produção de petróleo e gás natural previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997; k) o pagamento pela ocupação ou retenção de área, durante a fase de produção, previsto no inciso IV do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997; l) os pagamentos devidos aos proprietários de terra, durante a fase de produção, previsto no art. 52 da Lei nº 9.478, de 1997, quando for o caso; m) a assistência técnica, científica ou administrativa; n) a conservação, manutenção e reparo de bens e instalações; o) outros serviços contratados pelo concessionário com terceiros, além dos já referidos acima; p) o valor equivalente a 1% (um por cento) da receita bruta da produção que o concessionário investir em programas e projetos de pesquisa e desenvolvimento, nos termos do contrato de concessão; q) a amortização dos recursos aplicados em gastos diretamente relacionados às atividades do campo produtor que contribuam para a formação do resultado de mais de um período -base; r) os encargos relacionados à depreciação dos bens aplicados no campo produtor; s) os tributos diretamente relacionados às operações de produção de petróleo e gás natural; t) outros gastos relacionados às atividades do campo produtor, cuja dedutibilidade, na apuração da receita líquida da produção, seja autorizada pela ANP; u) os dispêndios com o apoio operacional e complementar do campo, incluindo a administração da área técnica, operação de embarcações e aeronaves, a manutenção, inspeção e reparos de equipamentos, a inspeção, armazenamento, movimentação e transporte de materiais e o controle de impacto ambiental, desde que de comprovada sua relação com o campo produtor.

As primeiras extrações de petróleo no território nacional eram pequenas, privadas, sem grandes alardes, concentradas nos locais com emanações espontâneas de petróleo e gás. De 1858 a 1953, a indústria petroleira era de iniciativa privada, explorada mediante autorização governamental, restrita aos Estados de Bahia e São Paulo, e a utilização do óleo sempre remetia à iluminação pública. Nesta primeira fase, observa-se que os produtores eram privados, muitas vezes financiados pelo Governo, que lhes fornecia, inclusive, as sondas necessárias à exploração. A escassez de recursos financeiros foi aplacada com a criação de órgãos oficiais.

O Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro incrementou a produção através da profissionalização na atividade: com mais conhecimento geológico e em engenharia de minas – possibilitando o uso da geofísica para descobertas subterrâneas em São Paulo – e equipamentos disponíveis, mais poços surgiram.

A organização da atividade culminou em 1933, com a criação do Departamento Nacional de Produção Mineral. O petróleo, à época, era visto como mais um ramo de extração mineral, regulada pelo Código Mineral de 1934, definido como mineral Classe X. Essa generalização, no entanto, não era benéfica porque os gastos necessários a sua exploração eram muito superiores aos das outras classes. Faltavam recursos para a manutenção das atividades, e o fornecimento destes requeria, na indicação política da época, um órgão governamental responsável: surge, em 1939, o Conselho Nacional do Petróleo – CNP, órgão ligado à Presidência da República. Esse ano marcou o início da exploração comercial dos campos de Lobato, concentrando a produção no Recôncavo Baiano, disponibilizadas sondas melhores e difundido o uso da sísmica.

A primeira regulação específica sobre petróleo no Brasil foi o Decreto-Lei 395/38, que instituiu o CNP. Considerando todas as atividades do petróleo um serviço público – nacionalizando, inclusive, o refino –, tal legislação impôs a submissão da referida indústria às regulações e à aprovação do CNP.

A grande depressão decorrente da quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, exigiu uma mudança do perfil do estado brasileiro⁴ ⁴. Com Vargas, inaugurou-se uma maior intervenção do Estado na economia, e, para garantir o

⁴ O colapso das exportações dos produtos primários – base das economias nacionais –, a fuga de capitais estrangeiros e a magnitude das dívidas públicas e privadas, remeteram o sub-continente a uma crise sem precedentes, provocando, inclusive, violentos processos políticos.

monopólio estatal do petróleo – apontado como única saída pelos nacionalistas da época, surge a PETROBRAS, sob a regência da Lei 2004/1953, iniciando um novo período de exploração brasileiro:

Inserida na idéia de estatais como criadoras das bases para a indústria nacional, a PETROBRAS, em nome da União, monopolizava⁵ as atividades de exploração, produção, monopólio, refino, transporte e comercialização, visando a suprir as necessidades internas, seja por produção própria, seja por importação. O CNP atuaria como órgão regulador do governo: assim, o monopólio era feito através do Conselho, sendo a PETROBRAS mero braço executivo. A garantia constitucional deste monopólio, no entanto, só vem com a Constituição de 1967⁶. O panorama foi repetido pela Constituição de 1988, que, apesar de proibir os contratos de risco – comuns no período de redemocratização – dispôs ser o petróleo e o gás natural bens de exploração exclusiva da União, de acordo com seu art. 177, § 1⁷.

A mudança do sistema regulatório ocorrida em 1997 decorreu da mudança de posicionamento político observada a partir de 1995. O Brasil se inseriu tardiamente na lógica internacional de reformas administrativas de primeira geração⁸, experimentadas internacionalmente na década de 1980. Apenas com as imposições do Consenso de Washington, que trouxe políticas de reestruturação econômica, vieram as reformas liberais, com os processos de privatização e desestatização. Como medidas desestatizantes, foram adotadas a desregulamentação – redução da ingerência do Estado no domínio econômico –, a desmonopolização das atividades econômicas, as privatizações – venda das ações

⁵ O monopólio da União abrangia todas as atividades ligadas ao petróleo, excetuando-se a distribuição e comercialização de produtos refinados

⁶ Art 162 - A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei

⁷ De acordo com a redação original, temos:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.

⁸ De orientação preponderantemente economicista, centrada no crescimento do mercado e nas medidas de ajuste fiscal, tais reformas impunham a redução do tamanho do Estado, como explica Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa(2009).

das empresas estatais ao setor privado, as concessões de serviços públicos e o *contracting out* – que inclui as terceirizações (DI PIETRO, 1996). Houve, portanto, mudança no perfil de Estado, que passou de intervencionista para regulador, conforme citado por Maria Luiza Alencar Feitosa (2009).

O novo caráter da indústria do petróleo foi dado pelo bloco Emenda Constitucional 9/1995 e Lei 9478/1997, que fizeram a releitura do monopólio da União sobre os recursos naturais, no rastro das privatizações, permitindo que sua exploração econômica fosse realizada também por particulares, sob compensação tanto contratual quanto legal. Assim, o monopólio sobre a exploração da atividade foi quebrado, mantendo-se, no entanto, o monopólio sobre a própria atividade, denominado monopólio de escolha do poder público. Gerou -se, pois, uma dicotomia entre o monopólio e a propriedade: o STF concluiu “estar aquele ligado a uma atividade empresarial que não se presta a explicitar características desta. Assim, o art. 177 da CF enumera as atividades que constituem monopólio da União, e seu art. 20, os bens que são de sua exclusiva propriedade, razão pela qual seria possível a União atribuir a terceiros o resultado da propriedade das lavras das jazidas de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sem ofensa à reserva de monopólio contemplado no citado art. 177”⁹. Ressalta-se, porém, que permanece na constituição a possibilidade de exploração direta pela União.

Observa-se que tal mudança de entendimento foi motivada para legitimar o novo modelo contratual de exploração: a flexibilização do monopólio trouxe à tona o contrato de concessão da Lei do Petróleo. Inicialmente, é preciso ressaltar que não se trata de concessão de serviço público, regulada pela Lei 8987/1995.

A ferrenha discussão doutrinária acerca da natureza da exploração do petróleo foi resolvida pelo STF, nas ADIs 3273 e 3366, ao afirmar que “a PETROBRAS teria perdido a qualidade de sua executora, atribuída pela Lei 2004/1953, estando a atuar na qualidade de empresa estatal que explora atividade econômica em sentido estrito e não serviço público, e sujeita à contratação pela União mediante processo de licitação pública¹⁰”. Gaspar Ariño Ortiz, citado por Alexandre Santos de Aragão (2006) diferencia serviço público de atividade econômica a partir de sua finalidade: enquanto esta visa à ordenação econômica, de

⁹ Informativo 380-STF, sobre o julgamento das ADIs 3273 e 3366

¹⁰ Informativo 380, STF

conformação social, de serviço nacional, isto é, de promoção econômico -social da nação considerada em seu conjunto”, aquele se volta aos cidadãos individualmente, sendo serviço ao público.—

Poupando maior detalhamento das discussões doutrinárias¹¹ acerca da natureza jurídica da concessão do petróleo, já que estas revelam diminuta relevância prática, cabe dizer que há características tanto do regime público quanto do privado. Por ser uma atividade econômica, submetida à concorrência, a execução do contrato é definida pela lógica de mercado, seguindo a discricionariedade da concessionária, embasando o regime jurídico de direito privado. No entanto, o petróleo é um bem público, justificando a necessidade do atendimento ao interesse nacional: há, portanto, cláusulas exorbitantes, caracterizadoras do regime jurídico de direito público, como a previsão de reversão dos bens após o término do contrato, atendimento ao programa exploratório mínimo, não garantia de sucesso nas atividades e ausência de previsão de rescisão contratual em caso de pouca expressividade do bloco licitado. Apresenta, pois, natureza jurídica híbrida.

O objeto do contrato é a exploração do petróleo em si, já que a jazida é da União. Contratam-se as atividades de exploração de um bloco. Em caso de descoberta, o concessionário tem direito à sua gestão e à produção de óleo – ou, seja, o *upstream* da indústria do petróleo – como também à propriedade do produto da lavra. Desta forma, o petróleo produzido não pertence ao Estado, mas à própria empresa produtora – inconsistência que levou à interposição das já citadas ADIs.

É importante ressaltar que o marco regulatório do petróleo passa por modificações: com a descoberta do pré-sal, que aumentou exponencialmente as reservas brasileiras, o modelo contratual de exploração foi questionado.

Os modelos contratuais experimentados pelo Brasil ao longo do histórico de exploração do petróleo foram variados: de uma concessão desinteressada, inicialmente, partimos para a exploração direta, com a Lei 2004/1953. Os custos exploratórios levaram à adição de contratos de risco com empresas internacionais, a partir de 1972, proibidos pela CF -88. A desestatização da indústria findou a exploração direta, e veio a concessão da Lei 9478/1997.

¹¹ Defendem ter a concessão caráter privado Toshio Mukai e Alexandre Santos de Aragão. Para Maria D’Assunção Costa Menezello, Alexandre de Moraes e Bucheb, trata - se de concessão de uso de bem público. Para Marcos Juruena Ville la Souto, Marcelo de Oliveira Mello e Carlos César Borromeu de Andrade, trata -se de um novo tipo de contrato, denominado contrato de direito econômico, que acompanha a criação de um mercado onde antes havia monopólio estatal

Nenhum desses modelos, no entanto, é adaptável à mudança das características exploratórias trazidas pelo pré-sal: a diminuição elevada dos riscos exploratórios, devido à grande reserva estimada, faz com que as garantias necessárias ao mercado para viabilizar a atividade diminuam, permitindo a elevação da participação estatal nos lucros.

Para viabilizar tal aumento de receita estatal, algumas propostas foram concebidas. A primeira alternativa seria o retorno à exploração direta, com a reestatização da PETROBRAS ou criação de uma nova estatal, que teria exclusividade na área do pré-sal. Surgiu, também a possibilidade de manutenção do contrato de concessão, com ajustes nas contrapartidas estatais. Finalmente, sugeriu-se a total quebra da ordem exploratória da época com a adoção de um novo regime contratual: ou o retorno dos contratos de risco ou a adoção da internacionalmente conhecida partilha de produção

Optou-se por criar uma Comissão Interministerial para avaliar o novo cenário internacional e propor as mudanças legislativas necessárias à exploração do pré-sal. Criada pelo Decreto Presidencial de 17 de julho de 2008, coordenada pelo ministro de Minas e Energia, engloba também os ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, Chefe da Casa Civil e os presidentes da ANP, do BNDES e da PETROBRAS.

Segundo Daniela Marques, as premissas utilizadas por essa Comissão foram: permitir o exercício do monopólio da União de forma apropriada, tendo em vista o elevado potencial petrolífero do pré -sal; aumentar a capacidade do Estado para decidir sobre a gestão dos recursos petrolíferos; otimizar o ritmo de exploração dos recursos do pré-sal, tendo em vista os benefícios intergeracionais; aumentar a apropriação da renda petrolífera pela sociedade; contribuir para o fortalecimento da posição internacional do País; evitar a apreciação cambial excessiva provocada pela entrada de recursos de exportação dos hidrocarbonetos produzidos no pré-sal.

Durante os debates, observou-se que a primeira proposta, tão defendida pela Ministra Dilma Rousseff, não seria viável. Criar uma nova estatal para explorar o pré-sal seria muito dispendioso e arriscado, já que a nova empresa não teria a *expertise* necessária para operar em um ambiente tão específico. Reestatizar a PETROBRAS, por sua vez, quebraria a confiança internacional nas instituições brasileiras, aumentando o risco - país.

Resultou das discussões a adoção de um modelo misto, com contratos

de partilha modificados para a área do pré-sal, e manutenção da concessão para as outras áreas. Quatro projetos de lei, encaminhados pelo Presidente ao Congresso Nacional, continham as alterações propostas:

O PL 5938/2009, apensado ao PL 2502/2007, propunha a adoção do regime de partilha de produção no pré-sal, adaptando-o à realidade da indústria brasileira. Também são reformadas as competências da ANP, do CNPE e do Ministério de Minas e Energia – MME.

O PL 5939/2009 autorizava a criação da empresa estatal PETRO - SAL, para gerenciar os contratos de partilha e comercializar o óleo da União.

O PL 5940/2009 criava um Fundo Social, para destinar parte das receitas do pré-sal a projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.

Por fim, o PL 5941/2009 autorizava a União a contratar diretamente a PETROBRAS para pesquisa e lavra na área do pré-sal, possibilitando a capitalização da estatal.

Após discussões parlamentares, os quatro projetos foram reformulados e consolidados em três normas, que, ao lado da já conhecida Lei 9478/1997, deu origem ao regime regulador misto para exploração de petróleo e gás natural, recepcionando outro instrumento: o contrato de partilha. A Lei nº 12.351/2010 estabeleceu a “exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas”, como opção para aumentar a rentabilidade do Estado com o petróleo. As áreas de pré-sal já concedidas, bem como todo o restante do território, continuam utilizando contratos de concessão. Os contratos em vigor de blocos nessas áreas foram mantidos, para garantir a imagem internacional estável do Brasil. Não foram seguidas no país, quando da lei de 1997, as recomendações internacionais para que o contrato de concessão incluísse cláusulas *ex ante* de renegociação.

Stiglitz (2007) elenca quatro situações em que estas seriam úteis: a) elevação exagerada nos preços de petróleo; b) qualidade de petróleo inferior à esperada; c) custos de exploração e produção bem superiores ao esperado, e d) descobertas de extensos depósitos de petróleo, como ocorreu com o pré-sal. A manutenção das concessões já realizadas na área do pré-sal não será muito

benéfica para o país, já que garantirá lucros não previstos para as empresas, quando assinadas as concessões – ou seja, desequilibrou-se financeiramente o acordo, já que o bônus de assinatura pago e as demais participações se tornam muito baixas em relação ao retorno auferido pela empresa-, e os blocos não necessariamente incluem a PETROBRAS em consórcio na exploração¹² Estima-se que a área total do Pré-Sal seja de 149.000 km². De acordo com a PETROBRAS, desse total, 41.722 km², ou seja, 28%, já foram objeto de concessão, e 107.228 km², perfazendo 72%, ainda não foram licitados.

Ainda, este regime contratual misto é alvo de questionamentos constitucionais, sobre o seu enquadramento nos artigos 176 ou 177 da CF-88.

Embora o art. 177, §1º, da CF-88, permita que a União utilize qualquer modalidade de contrato (*contratar*) para a exploração de petróleo e gás natural, deve ser observado que a redação dada ao parágrafo primeiro do art. 176 da Constituição Federal impõe que os recursos minerais sejam explorados ou por autorização ou por concessão. Significa que não prevê qualquer outra modalidade de exploração como, por exemplo, o contrato de partilha de produção.

O *caput* do art. 176 da CF expressamente *garante a propriedade do produto da lavra ao concessionário*, redação esta incompatível com o regime de partilha da produção, no qual a propriedade do petróleo extraído é da União, e não do contratante.

Essa interpretação, ainda que estrita, conduz à conclusão de que a adoção do contrato de partilha de produção, na exploração de recursos minerais, exige não apenas alteração da Lei do Petróleo, mas a edição de uma Emenda Constitucional.

Em conclusão, a adoção do modelo de contrato de partilha de produção não é compatível com a atual redação dada ao art. 176 da Constituição, o qual exige concessão (ou autorização) e garante a integral propriedade do produto da lavra ao concessionário. Como visto acima, no caso do sistema de partilha de produção, apenas parte da produção se torna propriedade da empresa exploradora.

Por outro lado, o próprio Ministério de Minas e Energia tem um órgão

¹² A petroleira norte-americana Anadarko, operadora do bloco BM-C-30, encontrou petróleo em pré-sal no poço poço 1-APL-1-ESS chamado Wahoo, na bacia de Campos, distante cerca de 40 quilômetros do campo de Jubarte - operado pela PETROBRAS. No caso, a unitização não foi possível, por se tratar de campos separados. A Anadarko detém 30% de participação no ativo, e tem como sócias a Devon Energy (25%), a EnCana (25%) e a SK (20%). Mais informações disponíveis em <http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE48T0XU20080930?sp=true>

específico para petróleo, gás natural e combustíveis renováveis, apartado da geologia, mineração e transformação mineral. Da mesma forma, na legislação infraconstitucional, tais setores são divididos: a Lei do Petróleo e o Código de Minas, de 1940, ainda vigentes. Assim, nada mais lógico que considerar o art. 177 da CF específico para o petróleo, afastando, pois, a incompatibilidade com o art. 176.

Este posicionamento tem respaldo em Daniela Martins (2006), que assevera inexistir um modelo constitucionalmente estabelecido de contratação: o art. 177 diz que a União *poderá contratar*, não havendo obrigatoriedade de fazê-lo nem de adotar forma específica. Sanando quaisquer dúvidas, o STF considerou, em 2005, durante o julgamento da ADI 3273, que o regime a ser adotado para a exploração de petróleo e gás natural seria uma opção política. Logo, qualquer proposta de estabelecimento e configuração de um novo regime de contratação pelo Legislador Ordinário será constitucionalmente válida. Ainda, lembra que, como a União pode retirar completamente a atividade da iniciativa privada – absorvendo totalmente o exercício desta particular atividade econômica – também pode criar regras mais assimétricas para o ingresso da iniciativa privada, sem que isso possa configurar qualquer violação à livre iniciativa.

A lei 12.531/2010 também redefiniu as funções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) neste novo regime. Ainda, criou o fundo social - FS, dispondo sobre sua estrutura e fontes de recursos, para gerir a aplicação dos recursos da União oriundos da produção do pré-sal. A extensão e importância das matérias concentradas nesta lei fizeram com que a sua discussão fosse a mais demorada, publicada no D.O.U. de 23/12/2010.

A Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o “exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal” áreas do pré-sal com até cinco bilhões de barris de óleo equivalente, em troca de aumento de participação do estado brasileiro no capital da empresa, fundamental para a capitalização da Petrobras, passo necessário para que esta empresa exercesse o papel esperado no novo cenário. Como tal caminho era necessário para a definição do novo cenário regulador, esta lei foi a primeira a ser aprovada – D.O.U. de 30/06/2010. Já em setembro do mesmo ano, de acordo com a ANP, a PETROBRAS captou o equivalente a US\$ 70 bilhões no mercado e a

participação total do Estado brasileiro, considerados União federal, BNDESPar, BNDES, Fundo de Participação Social e Fundo Soberano, aumentou de menos de 40% para 47,8% do capital social da companhia .

Finalmente, a Lei nº 12.304/2010 autorizou o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), determinando suas atribuições – sendo a principal delas ser representante gestora da União, seja em contratos de partilha de produção celebrados entre o Ministério de Minas e Energia e as empresas de E&P, seja na gestão dos contratos para comercialização do petróleo e do gás natural do pré-sal. A PPSA terá, entre outras missões, a de fazer parte (com 50%) dos consórcios formados para executar os contratos de partilha e representar a União nos comitês operacionais dos consórcios, com metade de seus membros.

No entanto, questiona-se se esse novo marco regulatório será capaz de enfrentar questões típicas da indústria do petróleo, apresentadas no próximo tópico.

1.2. Petróleo e seus riscos ao desenvolvimento: doença holandesa e *petropolitics*

A seção mostrará os principais problemas decorrentes da exploração de petróleo em larga escala para um país. Analisar-se-á existência ou não de cada fenômeno no Brasil. Quanto à doença holandesa, a análise passará pela valorização cambial do real, gastos públicos, o perfil de exportações brasileiro nos últimos anos e a ocorrência ou não de desindustrialização. Em seguida, a relação entre as receitas decorrentes da exploração de petróleo e a política serão delineadas. Aqui, questões como royalties, captura política, gastos públicos e corrupção serão tratadas, mostrando que a *petropolitics* pode ser sutil, mas apresentar danos ao país.

1.2.1. A Doença Holandesa chegou ao Brasil?

A produção e exportação de petróleo crescem continuamente desde o início dos anos 2000, e a tão sonhada auto-suficiência brasileira parece ter sido alcançada em 2006. As mudanças constitucionais e regulatórias da política energética de 1997 introduziram a competição na indústria do petróleo e eliminaram subsídios para importação e o controle de preços, facilitando esse crescimento, mesmo com a permanência do domínio da PETROBRAS. Futuramente, a economia tende a se apoiar ainda mais na produção petrolífera, especialmente no petróleo *offshore*, tanto para uso doméstico quanto para exportação. Os campos do pré-sal, descobertos em 2007, multiplicaram as reservas brasileiras, colocando o país entre os detentores das dez maiores reservas mundiais. Mesmo com as dificuldades técnicas, a PETROBRAS planeja aumentar a produção para 3,6 milhões de barris por dia até 2017, e em exportar um milhão de barris diariamente.

A doença holandesa refere-se aos efeitos das descobertas ou ao aumento de preços de recursos naturais, que resultam em uma apreciação do câmbio real, aumento de gastos e realocação de fatores levando à desindustrialização através da redução da produção e exportação de produtos industrializados. Seu nome decorre das crises financeiras experimentadas pela Holanda quando a exportação de gás minou sua economia nos anos 70. Para melhor avaliar a ocorrência ou não desse fenômeno no Brasil, análises econômicas, como a apresentada por Mourougane (2011a), são essenciais.

A atual valorização do real começou em 2003, mas a extensão desse fenômeno varia de acordo com a taxa de câmbio utilizada. A cotação bilateral contra o dólar subiu 74% de 2003 para 2010. Durante o mesmo período, a taxa efetiva, baseada na importância relativa dos principais parceiros econômicos do Brasil, subiu cerca de 63%. Aumentos da taxa real efetiva – a que realmente interessa à competição de preços –, dependem do deflator¹³ considerado. Medições baseadas no deflator do PIB¹⁴ apontam para maior valorização do real no período recente que

¹³ Deflatores são índices econômicos de correção de flutuações monetárias utilizados para determinar o preço real dos produtos, ou seja, ajustam os preços à inflação do período, permitindo comparações temporais

¹⁴ O deflator do PIB – Produto Interno Bruto - é a divisão do PIB nominal pelo PIB real multiplicados por cem [(PIB Nominal/PIB Real) x 100]. Como tais valores são iguais nos anos base, o deflator do

as baseadas no IPC¹⁵.

Há indícios de que a entrada de capitais estrangeiros contribuiu para alavancar o câmbio no período, explicando os acréscimos de curto prazo. Além disso, fatores estruturais, como a crescente produção de petróleo, contribuíram para a valorização do real a longo prazo. Em contraste, a contribuição de produtividade diferencial entre o Brasil e seus parceiros comerciais tem diminuído.

Os efeitos econômicos do atual boom de recursos experimentados pelo Brasil ajudou a suportar o consumo e o crescimento econômico. De acordo com dados do IBGE e da FUNCEX, de 2006 a 2008, após a auto-suficiência brasileira, o aumento do preço do petróleo valorizou os termos de troca, que atingiu um *plateau* temporário em 2009, com a desvalorização do real decorrente da crise financeira, quadro que se reverteu em 2010. No entanto, de acordo com a OCDE (2011), a taxa de câmbio real efetiva brasileira está supervalorizada de 6-12% em 2010, em média.

Por outro lado, os sinais de desindustrialização são mistos. A produção manufatureira diminuiu, mas apenas durante as crises financeiras. Em níveis locais, não há evidências de realocação dos fatores de produção decorrentes da existência de operações *offshore*, apesar de operações *onshore* terem tais efeitos. O crescimento do número de empregos do setor industrial foi menor que o do setor de serviços, mas outros fatores podem ter influenciado esses dados, já que a passagem da mão de obra para o setor terciário é consequência natural do desenvolvimento.

Maiores efeitos de doença holandesa foram encontrados no comércio, já que as exportações de produtos industrializados diminuíram em 2005, enquanto as exportações de óleo bruto continuaram a crescer a taxas médias superiores a 30% ao ano, de 2005 a 2010. Parte desse crescimento pode ser ligado às relações comerciais entre Brasil e China: as exportações brasileiras se concentram em

PIB entre taxas do mesmo ano é igual a cem. Esse deflator reflete as mudanças que ocorrem nos preços do mercado e controla o nível médio de preços em certa economia, já que compara o nível de preço no ano atual com o ano base. O cálculo da taxa de inflação de um determinado ano leva em consideração, geralmente, o deflator do PIB deste ano em relação à mesma estatística referente ao ano anterior [que funciona como ano base]. É importante lembrar que o deflator do PIB só é utilizado internamente, ou seja, não considera produtos importados.

¹⁵ Índice de Preços do Consumidor (internacionalmente, CPI – *Consumer Price Index*) é o deflator de preços que, utilizando uma cesta fixa de produtos e serviços comumente procurados pelo consumidor, mede o custo de vida de um país. Por ser uma cesta fixa, consideram-se produtos importados, mas também algumas commodities desatualizadas e não mais procuradas pelo consumidor. Como o deflator do PIB, o IPC compara os preços de um período corrente com um período base.

commodities, e produtos industrializados são importados da China.

Por esses motivos, a OECD (2011) conclui que há indícios de doença holandesa no Brasil, mas ela ainda não está instalada. De forma geral, é incerto se o boom de recursos experimentado atualmente no Brasil terá impacto adverso no crescimento agregado. Talvez a maior contração do setor manufatureiro seja compensada pelos efeitos econômicos positivos e ganhos de importação associados à valorização dos termos de troca. Recursos fiscais extras podem também permitir que o governo financie grandes despesas sem aumentar o nível de impostos nem piorando a dívida pública. No fim, a política econômica deve se focar em tirar proveito do boom enquanto mitiga as suas conseqüências indesejadas.

Ressalta-se, ainda, que o petróleo é um recurso natural finito, e poços em declínio – chamados campos maduros – não são mais economicamente atraentes para as grandes exploradoras, que abandonam a produção. Se a região estiver se organizado exclusivamente na atividade de petróleo, a falta de diversidade da cadeia produtiva deixará o local impossibilitado de se manter, gerando problemas não apenas econômicos, mas, principalmente, sociais. Esta realidade de acumulações marginais é comum no Rio Grande do Norte, na Bacia Potiguar, e em outras áreas do Nordeste, onde a produção *onshore* já foi inativada. A doença holandesa vinculada ao pré-sal representa o risco da replicação dessa realidade de abandono, quebra econômica e riscos sociais em nível nacional.

1.2.2. *Petropolitics* e gastos públicos: a questão fiscal

Devido às preocupações mundiais sobre questões energéticas, o debate de exploração de petróleo mudou o seu tradicional foco de discussão – técnicas e pesquisa de mercado – para a política. Termos como *petropolitics* e “*oil diplomacy*” fazem agora parte do vocabulário internacional, devido às necessárias considerações estratégicas e disputas de poder entre Estados. O esgotamento e a descoberta de novas reservas de petróleo é capaz de modificar o balanço de poder entre os países, sendo a segurança energética por vezes um fator mais importante que capacidade militar, estratégia diplomática e até estabilidade política.

Para Arriagada (2006), o termo *petropolitics* abrange duas situações,

no âmbito externo: inicialmente, o controle dos recursos energéticos pode criar relações assimétricas entre países, gerando dominação. Neste caso, o petróleo cria relações de hegemonia e subordinação entre estados, já que os importadores se tornam dependentes dos produtores. Tal dependência pode ser majorada se as negociações de importação envolverem termos preferenciais ou incentivos fiscais.

O segundo caso remete ao uso do petróleo para influenciar as relações internacionais. Nações produtoras empregam seus recursos para pressionar governos ou grupos de oposição. Apesar de considerado parte da *petropolitics*, tal fenômeno é o mero uso do poderio econômico para moldar negociações internacionais: neste caso, a atividade que gerou essas receitas – petróleo, diamantes ou indústria – faz pouca diferença.

A descoberta de petróleo pode se mostrar como oportunidade ou caos. Na Noruega, décima quarta maior produtora de petróleo¹⁶, com o quarto melhor índice de desenvolvimento humano – IDH – e quinta em Índice de Democracia¹⁷, a descoberta de petróleo nos anos 60 representou bem estar social: mesmo com o petróleo representando um quarto do PIB, seu fundo soberano a protegeu da doença holandesa, e a indústria, não protegida por reservas de mercado, se manteve competitiva. O sétimo maior produtor de petróleo – os Emirados Árabes Unidos – transformaram o petróleo em riqueza, crescimento econômico. Ocupando o 32º lugar em IDH e 149º no índice de democracia, as jazidas de 1958 converteram o então atrasado país em um dos maiores centros financeiros mundiais. O fundo soberano de Abu Dhabi, com US\$ 627 bilhões acumulados desde 1976, é utilizado para diversificar a economia local.

Na Venezuela, 13ª produtora mundial, o petróleo apresentava histórico de concentração de renda. Com o Chavismo, a décima colocada em exportação de petróleo passou a concentrar poder no Estado, utilizando os lucros da PDVSA, que

¹⁶ Dados baseados em CIA, The world factbook, 2011. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2241rank.html>

¹⁷ O índice de Democracia - The **Democracy Index** – é compilado pela consultoria privada [Economist Intelligence Unit](#) e visa a medir o estado da democracia em 167 países, sendo 166 estados soberanos e 165 membros da ONU. Este índice baseia-se em 60 indicadores, agrupados em cinco categorias diferentes: processo eleitoral e pluralism, liberdades civis, funcionamento do governo, participação política e cultura política. Os países são classificados em democracias perfeitas – até a posição 25 –, democracias imperfeitas – da 26 à 78 –, regimes híbridos – 79 à 115 – e regimes autoritários – 116 a 167. A análise, iniciada em 2006, apresentou relatórios em 2008, 2010 e 2011. Os dados apresentados referem-se ao mais recente relatório, disponível em http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2011_Updated.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2011

representam 80% do PIB. O país é o 75º em IDH e 97º em índice de democracia.

A Arábia Saudita, maior produtora de petróleo do mundo, é uma monarquia conservadora – ocupa o 161º lugar em índice de democracia e 55º em IDH – que proíbe partidos políticos e gasta 10% de seu PIB em gastos militares. O petróleo é o responsável por 75% da economia.

Na Nigéria, 12ª produtora de petróleo, esta atividade é o centro de disputas étnicas e religiosas, beneficiando grupos ligados ao governo, que se corrompe para garantir controle da matéria – o que explica sua colocação como 119º país em índice de democracia, e 142, em IDH. Nos últimos 50 anos, foram perdidos 546 milhões de litros de petróleo por falta de infra-estrutura ou por sabotagem política.

A estabilidade política e institucional brasileira diminui a possibilidade da ocorrência de tais efeitos no âmbito externo. No entanto, os efeitos da *petropolitics* são bem mais sutis – e não menos corrosivos – internamente. A mudança de regime decorrente da exploração dos campos de pré-sal terá grandes implicações para a política fiscal, aumentando a sensibilidade das receitas de impostos ao preço de petróleo, levando a maior volatilidade e aumentando o risco de políticas pró-cíclicas. A volatilidade do preço de petróleo transferida ao orçamento pode trazer efeitos indesejados à economia. Mudanças bruscas nos gastos públicos geram flutuações na demanda agregada e nos preços, variações abruptas nas taxas de câmbio e aumento dos riscos dos investidores, o que traz efeitos adversos aos investimentos e crescimento econômico. O aumento da volatilidade das receitas de impostos também dificulta o planejamento de projetos de longo prazo, como programas de infra-estrutura.

A maior dependência nas receitas do petróleo também pode aumentar a volatilidade das receitas fiscais. A variabilidade das receitas do governo federal aumentou desde 2003 em taxas maiores que o aumento do PIB. Enquanto a variabilidade de contribuições diminuiu, a dos impostos aumentou, particularmente devido às receitas do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Ao mesmo tempo, as entradas de capital se tornaram mais variadas. Um significativo aumento de variabilidade em componentes “outras receitas” decorrem da recapitalização da PETROBRAS, que ocorreu em setembro de 2010.

O aproveitamento adequado das receitas de petróleo aumentará a

prosperidade, se houver distribuição equitativa entre regiões – igualdade horizontal – e entre gerações – igualdade intergeracional, como disposto por Bercovici (2011).

O novo marco regulatório da indústria do petróleo, com contratos de partilha de produção, fará com que o governo seja o proprietário de todo o óleo explorado nos campos de pré-sal ainda não concedidos. A PETROBRAS será responsável pela exploração e produção em todos os contratos com uma participação mínima de 30%. Além disso, tem-se a criação da nova empresa Pré-Sal Petróleo S/A, que representará o governo em qualquer discussão e terá poder de veto em todos os contratos de partilha de produção.

O aumento no setor de petróleo deve ampliar as receitas oriundas de impostos de empresas e royalties. Tal fato continuará a tendência visível desde o início dos anos 2000. Extratos fiscais da PETROBRAS sugerem que cerca de 20% das receitas do governo são oriundas de impostos e contribuições sociais pagas pelo grupo no período 2007-2009. As operações de petróleo também geraram aumentos nas receitas dos governos locais. Apesar de permanecerem modestos, os royalties dobraram em termos de PIB de 2002 a 2010, quando chegaram à marca de 0,4% do PIB.

A experiência internacional em economias dependentes de recursos naturais também sugere que os *booms* de *commodities* podem intensificar as pressões políticas por gastos adicionais. Como exposto por Sinnott (2009), diversos governos latino-americanos apresentam receitas significativamente dependentes dos preços das *commodities*. Alguns desses aumentos correspondem ao investimento em infra-estrutura, o que pode levar a benefícios de longo prazo, se bem executados. A receita de petróleo, no entanto, é freqüentemente relacionada ao inchaço do funcionalismo público e seus supersalários, ambos difíceis de reverter em momentos de queda do preço do petróleo. No caso do Brasil, onde o nível de despesas obrigatórias é alto, arriscam-se cortes nas categorias mais produtivas, como o investimento em infra-estrutura e manutenção, por contingenciamento. Ainda mais, há evidências de que a qualidade dos gastos públicos tende a se deteriorar durante *booms* de recursos naturais, já que a introdução de novos programas de grande escala resulta em uma máquina administrativa saturada e em seleção de projetos menos efetiva (MEDAS e ZAKHAROVA, 2009).

As rendas do petróleo sempre geraram grandes discussões políticas no Brasil. Desde o início das discussões acerca do novo marco regulatório, o ponto de

maior debate foram os *royalties* oriundos do pré-sal, sua divisão e destinação. A discussão foi iniciada em 2009, com o PLS 256, e se prolongou, o que impediu a aprovação da lei referente a esse ponto em 2010. Tal proposta foi prejudicada pelo Projeto de Lei 2565/2011, que “modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha”. Este propunha uma total reestruturação da distribuição dos royalties, afetando inclusive contratos já em vigor, para diminuir os recursos para os estados produtores, repassando-os para os 24 não-produtores. Sua aprovação originou a Lei 12.734/2012, que, no entanto, sofreu vetos presidenciais, através da Mensagem 522, de 30 de novembro de 2012, sobre partes do art. 2º e, integralmente, os arts. 3º e 4º. Seguindo a mesma linha de pensamento proposta pelo então presidente Lula, o veto da Presidenta Dilma resguarda os contratos já estabelecidos e corrige a distribuição dos percentuais dos royalties paulatinamente. Não se mexe nos contratos passados para evitar “tensão federativa” e inconstitucionalidades, pois obrigaria os Estados e Municípios a renunciarem a direito constitucional originário para participar da distribuição do Fundo Especial destinado a todos os entes federados, conflitando diretamente com as disposições previstas no art. 5º e no § 1º do art. 20 da Constituição, base, também, para o veto do teto para o recebimento de recursos referentes a royalties do petróleo pelos municípios e que transfere os recursos excedentes para um fundo especial.

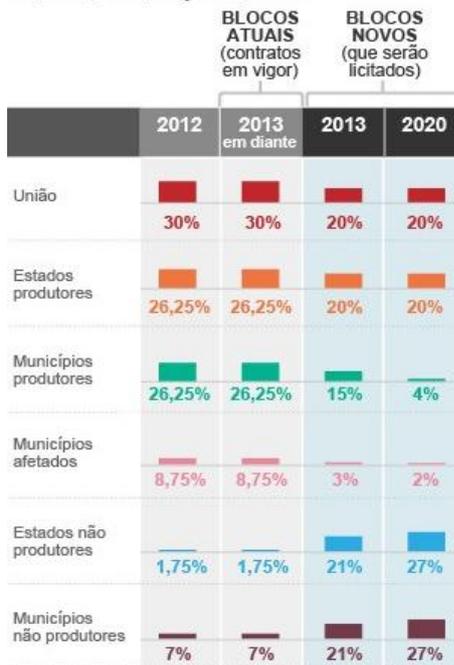
Quanto aos blocos ainda não licitados, o texto foi mantido. Assim, estados e municípios não produtores, que recebem, respectivamente, 1,75% e 7%, passam a 21%, em 2013, e 27% do total arrecadado pela União, em 2020. Por sua vez, os estados produtores passarão a receber 20% dos royalties referentes às novas licitações em 2013, enquanto os municípios produtores passam dos atuais 26,25% para 15%, em 2013, chegando a 4%, em 2020. Reduz-se, ainda, a parcela dos municípios afetados, que caem dos atuais 8,75% para 3%, em 2013, e apenas 2%, em 2020.

Quanto à participação especial, atualmente dividida entre União (50%), estado produtor (40%) e município produtor (10%), a exploração dos futuros campos passa a incluir estados e municípios onde não existe extração. Em 2013, tanto

estados como municípios recebem 10%. Em 2020, 15%. Reduz-se a parcela atual de 40% destinada a estados produtores para 32%, em 2013, e para 20%, em 2020, e os 10% dos municípios produtores passam para 5% e 4%, respectivamente em 2013 e 2020.

● ROYALTIES

Valores que União, estados e municípios recebem das empresas pela exploração do petróleo

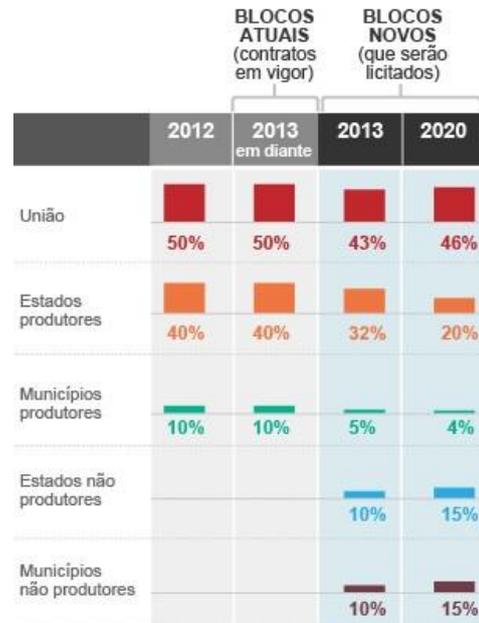


Distribuição dos royalties de acordo com a Lei 12.734 e veto presidencial.

Fonte: Arte G1

● PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

Tributo pago pelas empresas pela exploração de grandes campos de petróleo; maior volume virá da exploração dos campos recém descobertos na camada pré-sal



Distribuição dos royalties de acordo com a Lei 12.734 e veto presidencial.

Fonte: Arte G1

Pouco após o anúncio do veto, foi adotada a Medida Provisória 592, de 3 de dezembro de 2012, que “modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social”. Para atingir a meta de investimento de 10% do PIB em educação, prevista no Plano Nacional de Educação, a MP vinculou à educação as receitas totais decorrentes dos royalties dos novos contratos da área de concessão, acrescentando o art. 50-B à Lei 9.478/1997. Para a área do pré-sal, que se submeterá aos contratos de partilha, metade dos rendimentos do Fundo Social será exclusivamente destinada à educação.

Sob análise, no entanto, esses valores não representam que 100%

dos royalties do petróleo irão para a educação. A maior parte dos blocos em áreas de concessão já estão sob exploração, e não se alterou a destinação desses royalties, que já vem sendo pagos. Os 100% dos royalties para a educação só são aplicáveis aos contratos de concessão futuros, e poucas áreas que despertam interesse relevante das empresas estão disponíveis. Na área de pré-sal, a porcentagem também não é tão relevante: de acordo com a Lei 12.351, a alíquota dos royalties é de apenas 15% do valor da produção. Deste percentual, 20% vão para a União, que, após descontar valores destinados a órgãos específicos, destina o restante ao Fundo Social – pouco menos que 3,2% da produção do pré-sal em partilha. Os outros 80% dos royalties são destinados aos Estados e Municípios, como visto. A Constituição Federal revela que estes devem investir 25% de suas receitas na educação. Logo, aumentando as receitas, maior será o volume de dinheiro investido.

Em entrevista¹⁸, o ministro da Educação, Aloizio Mercadante, afirmou que “a aplicação de 100% em educação é um acréscimo ao mínimo constitucional exigido atualmente, um acréscimo da receita efetiva. O que vier de receitas do petróleo é para acrescer ao mínimo constitucional”. Tal afirmativa gerou confusões, pois se tende a incluir nas receitas do petróleo os royalties dos Estados e Municípios. Da análise conjunta da MP 592/2012 e da Lei 12.351/2012, no entanto, observa-se que não há a obrigatoriedade de os Estados e Municípios destinarem seus royalties à educação.

Como fica o gasto em educação

	Município	Estado	União
COMO É	25% das receitas	25% das receitas	18% das receitas
COMO FICA	25% das receitas + Dinheiro do petróleo	25% das receitas + Dinheiro do petróleo	18% das receitas + Dinheiro do petróleo

Dinheiro do petróleo	=	50% dos rendimentos do Fundo Social do Pré-Sal*	+	100% dos royalties dos demais blocos em futuros contratos
		Sistema de partilha		Sistema de concessão

Destinação das verbas estatais à educação

Fonte: Arte G1

¹⁸ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/mp-dos-royalties-viabiliza-aplicar-10-do-pib-em-educacao-diz-ministro.html>

Ao fim, observa-se que o incremento das receitas do petróleo não será suficiente para que se atinja os 10% do PIB para a educação.

Experiências brasileiras passadas sugerem que incrementos orçamentários decorrentes do petróleo foram direcionados a gastos públicos sem a correspondente melhora socioeconômica. Uma explicação é a corrupção, que leva ao uso ineficiente dessas rendas. Outra explicação seria que a confiança nos royalties desencoraja a eficiência, ao criar incentivos para que as municipalidades aumentem suas despesas em resposta a rendas do óleo, em vez de otimizar a administração. Uma saída para impedir tal queda seria a introdução, pelo governo federal, de metas, cujo não cumprimento geraria penalidades ao gestor público.

Com o novo momento do petróleo, o Brasil deveras tem uma oportunidade única: suas indústrias naval, siderúrgica, petroquímica e petroleira apresentam nível e competitividade global; o Fundo Social, como será visto no próximo tópico, pode evitar que o real se valorize em decorrência da injeção de dólares; a previsão de investimentos desse fundo em educação e tecnologia tornam o Brasil em um pólo, que poderá se tornar a quinta economia do mundo em 2025. Por outro lado, 11,52% do PIB se concentrará na PETROBRAS; os recursos decorrentes podem ser apropriados por grupos de poder, o que potencialmente gerará políticas protecionistas, que geram uma indústria ineficiente e sem competitividade, a qual desaparecerá terminados os investimentos da exploração do pré-sal.

1.3. É o atual Fundo Social do Petróleo capaz de combater tais problemas?

Analisar-se-á o fundo social do pré-sal e as suas implicações. Será que tal saída, costumeiramente apontada para solucionar a maldição de recursos, será capaz de garantir a real aplicação das receitas de petróleo de maneira eficaz? Demonstrar-se-á que a captura política das rendas do fundo social também deve ser uma preocupação brasileira, e a sua gestão, para ser isenta, precisa de transparência e acompanhamento público, fatores que não foram considerados na

legislação.

Celso Furtado indica que, quando da coleta de rendas de recursos naturais, quatro caminhos são possíveis: no Brasil Colônia, os lucros do extrativismo vegetal e mineral pertenciam ao centro, Portugal, que se beneficiava do pacto colonial. O Brasil Império permitiu que os proprietários de terras, senhores de engenho da produção de cana de açúcar e cafeeira, se apropriassem das rendas, que reverteriam para suas propriedades. Esses proprietários, com a república e o desmantelamento da indústria agrícola pós 1929, utilizaram essa apropriação em bloco, beneficiando as burguesias dominantes. A última possibilidade, infelizmente ainda não experimentada historicamente, é a apropriação pelo Estado, que deverá revertê-la em investimentos para a população, permitindo real desenvolvimento no lugar do mero e passageiro crescimento econômico.

Mecanismos de divisão das rendas também podem garantir que as gerações futuras recebam sua participação nas receitas do petróleo, recurso natural finito. A teoria econômica e experiência internacional oferecem uma receita para a melhor utilização de recursos não renováveis. A primeira opção seria focar um nível de gastos ligado ao retorno do bem estar da sociedade. Nessa situação, quando necessidades sociais e de infra-estrutura são importantes, seria desejável gastar mais para retorno financeiro, assumindo que as instituições são híidas e os recursos são dirigidos para projetos importantes – real utopia no Brasil. Outra opção seria despendar apenas o retorno real acionário dos investimentos feitos. Nesse caso, é particularmente importante maximizar tais investimentos acionários.

As autoridades brasileiras optaram pela segunda opção, e, em dezembro de 2010, criaram o Fundo Social – Lei 12.351/2010 –, que agregará as receitas governamentais obtidas com a venda do petróleo de sua propriedade. De natureza contábil e financeira, e vinculado à Presidência da República, sua finalidade é constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas¹⁹. Seus objetivos, por sua vez, são constituir poupança pública de longo

¹⁹ Art. 47 da Lei 12.351/2010

prazo com base nas receitas auferidas pela União, oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis²⁰.

Esse fundo acionário complementa o Fundo Soberano do Brasil – FSB –, fundo de estabilização criado em 2008 pela Lei 11.887/2008, para diminuir os impactos de crises, como medida anticíclica, já que desvincula o orçamento anual da volatilidade econômica de curto prazo, provendo recursos para o Brasil. Segundo a lei, seus objetivos são "promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior"²¹. A regulamentação do FSB, no entanto, só ocorreu através do Decreto 7.055/2009, que permitiu, inclusive, a aplicação dos recursos no mercado interno de câmbio – o que possibilita a utilização do fundo para a política monetária comum, já o desvirtuando. O aporte inicial pelo governo foi de R\$14 bilhões em títulos do tesouro²².

A escolha pela criação do FS é justificada pela preocupação com o impacto cambiário gerado com as receitas da União oriundas do petróleo do pré-sal: royalties, bônus de assinatura e parte dos lucros oriundos da venda da cota-parte devida pela operadora à União em função dos contratos de partilha. Ainda, no regime de partilha, o Brasil passa a ser proprietário do óleo extraído, e o negociará no mercado internacional, sob a gerência da PPSA. A exportação do petróleo leva à injeção de dólares no Brasil, que mitiga o valor do real, deixando a balança comercial mais favorável à importação. A indústria nacional, portanto, sofreria, causando problemas sociais, como o desemprego, e a conjuntura ficaria ainda mais propícia à doença holandesa. O Fundo Social, portanto, visa a retirar tais dólares do Brasil, compensando a entrada de moeda estrangeira. Ele será composto pelas receitas decorrentes da parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção, da parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido

²⁰ Art. 48 da Lei 12.351/2010

²¹ Art. 1 da Lei 11.887/2008

²² <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,entenda-o-fundo-soberano-do-brasil-7156,0.htm>

nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento, da receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, dos royalties e participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, de outros recursos a ele destinados por lei, e, logicamente, dos rendimentos decorrentes das aplicações financeiras que o compõem²³.

Para se blindar das variações do petróleo e de crises internas, o Fundo Social deve investir em títulos de governos estrangeiros – devido ao seu baixo risco – e em ações de empresas fora do setor petrolífero. A escolha de tais aplicações será realizada pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS²⁴ – cujo objetivo é buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações, e assegurar sua sustentabilidade financeira para o cumprimento das finalidades do fundo²⁵. É assegurada a participação do Ministro de Estado da Fazenda, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Presidente do Banco Central do Brasil²⁶. O país só deverá gastar os rendimentos de tais aplicações. Para propor a destinação dos recursos resgatados pelo Fundo Social, deliberando sobre a prioridade de gastos, de acordo com o PPA, LDO e LOA, há o Conselho Deliberativo do Fundo Social²⁷, que deve ouvir os “Ministérios afins”, de acordo com a legislação, porém sua composição não foi definida.

Como visto²⁸, a lei dispõe que os retornos dos investimentos feitos pelo Fundo Social devem ser usados para financiar principalmente a educação, mas serão também alocados para medidas de custo efetivo nas áreas de esporte, cultura, saúde, ambiente ciência e tecnologia e redução da pobreza. O mecanismo de alocação de recursos entre esses itens ainda está em discussão. A criação do Fundo Social é uma iniciativa que ajudará a equidade intergeracional. É particularmente importante dirigir os retornos do fundo social para áreas cuja contrapartida social seja maior. O fundo deve ser investido em um *portfólio* diversificado que maximize os lucros, logo inclui ações estrangeiras.

Ainda mais, a experiência internacional sugere que bloquear

²³ Art. 49 da Lei 12.351/2010

²⁴ Arts. 52 e 53 da Lei 12.351/2010

²⁵ Art. 50 da Lei 12.351/2010

²⁶ Art. 52§ 1º da Lei 12.351/2010

²⁷ Art. 58 da Lei 12.351/2010

²⁸ Ver nota 17

interferências políticas no gerenciamento desse fundo deve reduzir o risco de que os recursos oriundos da exploração de recursos naturais seja mal gasto em projetos políticos de curto prazo. Essa dissociação pode ser obtida delegando o gerenciamento do fundo social a uma agência, cuja regulação impedirá tal interferência. Na Noruega, por exemplo, o fundo é gerenciado pelo Banco Central, que é, de fato, independente do governo. Finalmente total transparência no uso dos recursos naturais é essencial. Uma maneira de aumentar tal transparência é iniciar publicações periódicas de acesso amplo todas as receitas recebidas pelo governo provenientes de petróleo, gás e mineração e como elas estão sendo usadas. Isso também aumentará o investimento, pois fornece aos investidores e ao mercado financeiro internacional evidências de que o governo está comprometido em medidas de transparência.

No entanto, experiências recentes com o Fundo Soberano do Brasil demonstram que, apesar dos esforços de transparência, sua manutenção não se desvincula de pressões políticas, e seus recursos podem ser usados para mascarar resultados financeiros não desejados. Em recente manobra financeira²⁹, o Ministério da Fazenda, em portarias editadas em 31/12/2012, triangulou recursos do Fundo Soberano do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES –, para fechar as contas de dezembro e garantir o cumprimento da meta fiscal do ano, que, mesmo após a exclusão dos gastos do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC –, estava deficitário. De acordo com a Comissão de Valores Mobiliários, para tanto, o governo resgatou R\$12,4 bilhões em recursos depositados no Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização – FFIE –, criado com recursos do FSB³⁰, reduzindo este patrimônio para apenas R\$2,85 bilhões. Nota-se, assim, que o rendimento do FSB não foi tão vultoso nos três anos de sua criação³¹.

A operação teve os seguintes passos: o BNDES comprou ações da PETROBRAS que estavam no FFIE e pagou com títulos públicos, no valor de

²⁹ <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia+brasil,governo-faz-manobra-para-levantar-r-16-bi-e-cumprir-meta-fiscal-de-2012,139600,0.htm>

³⁰ Lei 11.887/2008, Art. 7º: A União, com recursos do FSB, poderá participar como cotista única de Fundo Fiscal de Investimentos e Estabilização - FFIE, a ser constituído por instituição financeira federal, observadas as normas a que se refere o [inciso XXII do art. 4º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.](#)

³¹ Considera-se, para esta informação, o aporte inicial de R\$14 bilhões, em 2008, resultando em R\$1,25 bilhão em 4 anos.

R\$8,84 bilhões. Tais recursos foram contabilizados como “caixa”, ativos prontos para utilização pelo governo. Cabe um parêntese: como visto, já não era recomendável que fundos de estabilização investissem em empresas cuja estabilidade dependa da economia nacional. Logo, depreende-se que tal compra de ações, pelo governo, utilizando o FSB/FFIE, ocorreu com o intuito de capitalizar a PETROBRAS em 2010, e não necessariamente porque era o melhor investimento para o Fundo Soberano, contrariando suas prerrogativas e expondo o FSB às variações que as ações da PETROBRAS sofrerem no mercado (Dourado, 2010).

Em seguida, o BNDES, antecipou R\$2,31 bilhões em dividendos à União. Em contrapartida, o Tesouro liberou antecipadamente a última parcela – R\$ 15 bilhões – de um empréstimo feito pelo BNDES, que tinha previsão apenas para 2013.

Para finalizar, a Caixa antecipou o pagamento de dividendos em R\$4,5 bilhões à União. A compensação foi o aumento do capital da Caixa em R\$5,4 bilhões, promovido pelo governo, em ações da PETROBRAS.

A utilização de recursos, que visavam garantir a estabilidade econômica do país em crises, em manobras de “contabilidade criativa”, mina a credibilidade da política fiscal brasileiro, extinguindo o valor indicativo do superávit primário na economia, com reflexos negativos internacionais. Ressalta-se, ainda, que ainda não há a regulamentação para o Fundo Social, e, apesar de o FS ter finalidades distintas das do FSB, a coincidência de seus objetivos³² traz a real possibilidade de que os recursos do pré-sal também sejam utilizados em malabarismos contábeis com pouca influência para o desenvolvimento – não mero crescimento econômico – do país.

Apesar de os riscos de *petropolitics* serem reduzidos no Brasil, devido ao regime democrático consolidado e a atual diversificação da economia, o Fundo

³² Art. 1 da Lei 11.884/2008 c/c Art. 48 da Lei 12.351/2010, como segue:

Art. 1^º Fica criado o Fundo Soberano do Brasil - FSB, fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda, com as finalidades de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.

Art. 48. O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Social não é garantia plena contra a doença holandesa. O peso do petróleo na economia já aumentava antes da descoberta do petróleo. Com o Estado controlando grande parte do setor, a responsabilidade recai na força das instituições que devem impedir a apropriação errônea desses recursos por grupos de poder, o que, como visto, será desafiador. No entanto, seria tal responsabilidade exclusiva do Estado? Qual o papel dos grupos exploradores, na lógica de função social da empresa?

2. A Responsabilidade Social Empresarial: tendência ética ou economicista?

Conceito de exploração recente pelo judiciário, a responsabilidade social empresarial representa o atual movimento de transformação da sociedade pela atividade econômica, muitas vezes como reação às reclamações oriundas do terceiro setor. O capítulo busca identificar tal responsabilidade social e apresentar seu atual estágio no Brasil.

2.1. A Responsabilidade Social Empresarial para a Teoria da Administração

Na década de 30, no contexto pós quebra da bolsa de Nova Iorque, os economistas estadunidenses Adolf Berle e Gardiner Means, no clássico **A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada**, apontaram a lacuna que passou a existir entre os proprietários da companhia – os acionistas – e os detentores do controle sobre sua gestão. Os estudos de Berle e Means (1932), ao apontarem a “revolução definitiva e irreversível”³³ a que a estrutura da propriedade privada nas

³³Apesar da utilização do termo “revolução”, a idéia da separação da propriedade e de sua gestão já havia sido antecipada por Adam Smith, em 1776: “Entretanto, sendo que os diretores de tais companhias administram mais do dinheiro de outros do que o próprio, não é de esperar que dele cuidem com a mesma irrequieta vigilância com a qual os sócios de uma associação privada frequentemente cuidam do seu. Como os administradores de um homem rico, eles têm propensão a

sociedades se submetera, concluem que companhia moderna não deve servir apenas aos proprietários ou aos detentores do controle sobre a gestão, mas também, a toda coletividade. Desta forma, os poderes e a responsabilidade para balancear e atender aos diversos interesses de acionistas, fornecedores, credores, consumidores, entre outros, recaem no titular do controle sobre a gestão da companhia.

A partir daí surge a noção de responsabilidade social empresarial³⁴ (CSR)³⁵. A partir da redução de fronteiras promovida pela globalização, os efeitos de determinada atividade empresarial ganham caráter transnacional, alcançam várias comunidades. Tal facilidade gera interdependência entre as pessoas, empresas e Estados, a ponto de a época atual ser chamada de “era da interdependência”(STEWART, 1983)³⁶, denotando a preocupação com as conseqüências das atividades das companhias sobre o cotidiano da sociedade.

O conceito de responsabilidade social corporativa – *corporate social responsibility* (CSR) – tem um histórico longo e variado. Há evidências centenárias de preocupações sociais dos atores mercadológicos, como aponta Carroll (2003). Seu estudo acadêmico, no entanto, é produto do século XX, principalmente nos últimos 60 anos, com artigos estadunidenses. Inicialmente tratada como “responsabilidade social”- *social responsibility* (SR) – como nos estudos de Chester Barnard (1938), J. M. Clark (1939) e Theodore Kreps(1940), a obra apontada como marco da literatura recente sobre o tema é *Social Responsibilities of the Businessman*, de Howard R. Bowen (1953), que compreende as empresas como centros de poder, e suas decisões e ações afetam a vida da sociedade em diversos

considerar que não seria honroso para o patrão atender a pequenos detalhes, e com muitas facilidades dispensam esses pequenos cuidados. Por conseguinte, prevalecem sempre e necessariamente a negligência e o esbanjamento, em grau maior ou menor, na administração dos negócios de uma companhia”. (SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. p. 214.)

³⁴ As expressões Responsabilidade Social Empresarial, Responsabilidade Social Corporativa e Responsabilidade social da empresa são intercambiáveis. Enquanto responsabilidade social empresarial remete a uma responsabilidade decorrente da atividade, mas sem indicar quem seria o titular dessa responsabilidade, a responsabilidade social corporativa indica que as companhias (sociedades anônimas) são as titulares de tal responsabilidade. Por fim, apesar de parecer tecnicamente incorreto utilizar a expressão responsabilidade social da empresa, tendo em vista que a empresa como objeto de direito que é não poderia assumir responsabilidades, a tese da Prof^a. Paula A. Forgioni defende que empresa é “centro de imputação de direitos, deveres e obrigações, independentemente do empresário ou da sociedade empresária”, validando o uso do termo.(FORGIONI, Paula Andrea. A Evolução do Direito Comercial Brasileiro: da Mercancia ao Mercado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.125).

³⁵ Opta-se por utilizar a sigla em inglês, por ser mais amplamente aceita na teoria da administração.

³⁶ STEWART, Michael. The Age of Interdependence. Cambridge: The MIT Press, 1983.

pontos.

Para responder quais responsabilidades os executivos devem assumir perante a sociedade, o autor criou uma definição inicial de responsabilidade social. Seria a obrigação de atrelar às políticas corporativas, decisões e linhas de ação, os valores e objetivos da sociedade. Citando pesquisa feita pela revista *Fortune* em 1946, Bowen indica que a consciência social dos gerentes de empresa abrange a idéia de que os executivos seriam responsáveis pelas conseqüências de suas ações, em esfera mais abrangente do que a mera retribuição por perdas e danos.

Nos anos 60, a literatura sobre CSR – incluindo explicitamente o aspecto corporativo no termo – se consolidou, nomeadamente pela ação doutrinária, com autores como Davis, Frederick, McGuire e Walton.

Definições de CSR proliferaram nos anos 70, tornando-se mais específicas. Ainda, nessa época, ênfases alternativas, como a responsividade social corporativa e performance social corporativa – *social corporative performance* (CSP) foram difundidas. Sethi (1975) discutiu as diversas dimensões da performance social corporativa, distinguindo no processo três fases: obrigação social – *social obligation* -, responsabilidade social – *social responsibility* – e responsividade social. A obrigação social seria mera resposta às forças de mercado ou exigências legais, sob critérios exclusivamente econômicos e legais. A responsabilidade social, por sua vez, vai além da obrigação social, elevando o comportamento corporativo a nível congruente com as principais normas, valores e expectativas da sociedade. O terceiro estágio seria a responsividade social, adaptando o comportamento corporativo às necessidades sociais.

Carroll (1979) propôs uma definição de CSR em quatro partes, baseada no modelo de CSP. Para esta, seriam necessários (a) uma definição básica de responsabilidade social corporativa; (b) um elenco de questões que deveriam ser endereçadas pela CSR (ou, em termos atuais, *stakeholders* com quem a empresa tenha responsabilidade, dependência ou relações diversas); e (c) índices de responsividade das ações tomadas em CSR. Assim, a CSR abrangeria as expectativas econômicas, legais, éticas e discricionárias que a sociedade tem para as organizações em determinada época. A sociedade espera que os negócios (1) produzam bens e serviços e os vendam com lucro, (2) respeitando os requisitos mínimos definidos pela legislação, mas também (3) apresentem componente ético de responsabilidade e (4) obrigações discricionárias, de importância estratégica,

assumidas pela empresa, ainda que a sociedade não considerasse isso uma obrigação do mercado. Essas últimas incluiriam, por exemplo, doações filantrópicas, programas para usuários de drogas, treinamento para os desempregados ou criação de creches para mães que trabalhassem.

Os trabalhos mais influentes do período remetem a Johnson (1971) – com quatro definições sobre responsabilidade social corporativa; Davis (1973), por sua vez, sustentou que a CSR vai além do mero cumprimento de obrigações legais mínimas; Steiner (1971) discutiu esferas de aplicação de responsabilidade social, com modelos e critérios para a responsabilidade social em cada ramo de negócio; Eells e Walton (1974) descreveram historicamente o movimento; o já citado artigo de Sethi (1975); Preston e Post (1975) buscaram relacionar CSR e responsabilidade pública; e, finalmente, Carroll (1979).

Não houve definições originais sobre CSR em 1980. Este período abarcou tentativas de medição e pesquisas empíricas sobre o tema, com aplicações alternativas em outras áreas. Para a definição de responsabilidade social, os trabalhos de Jones, Wartick e Cochran, e Epstein foram relevantes.

De acordo com clássico artigo que busca uma visão histórica sobre a problemática de responsabilidade social, a prof. da UFMG Heloisa Werneck Mendes Guimarães (1984) identifica que três correntes sobre responsabilidade social passaram a ser dominantes neste período:

A primeira, denominada produtivismo, assume a "postura tradicional". De acordo com esse grupo, a única função da empresa é gerar lucros e dividendos para os acionistas. Sua missão é meramente econômica. Segundo a maior parte da literatura, neste modelo não há responsabilidade social. Para outros, no entanto, é justamente o que melhor denota a responsabilidade social consiste fundamentalmente na maximização de seus objetivos produtivos, dentro dos ditames da lei. Sem esse comportamento, as empresas estariam sendo irresponsáveis uma vez que desperdiçariam recursos sociais produtivos.

Milton Friedman é um expoente atual dessa corrente. Sua argumentação baseia-se nos seguintes termos:

- o objetivo das empresas numa economia de mercado, onde a competição é muito acirrada, é a maximização dos lucros;
- as ações dos executivos das empresas devem ser sempre voltadas para o objetivo do lucro, de forma a melhor remunerar os acionistas;

- investimento por parte da empresa na área social, para qualquer tipo de público (interno ou externo, empregados ou a sociedade) é uma forma de lesar os acionistas, de diminuir seus ganhos;

- procedendo com responsabilidade social a empresa estará se autotributando e, ao invés de ser elogiada, deveria ser processada.

Samuelson sustenta a opinião de que somente as organizações monopolistas, isto é, aquelas que têm o domínio completo do mercado, é que podem desenvolver programas sociais. Só elas poderiam manter seus lucros elevados, transferindo os gastos para o consumidor.

2. Numa posição diametralmente oposta à anterior estão aqueles que defendem que o benefício social de uma empresa deve estar acima do benefício econômico. Essa é a proposta de uma nova ordem social, onde a propriedade privada não exista e os benefícios econômicos sejam compartilhados.

3. Um terceiro grupo, que poderia ser chamado de "progressista" e que assume uma postura intermediária, vem arrebatando um maior número de adeptos nos últimos anos. A idéia básica que sustenta é a de que o lucro é legítimo e justo, mas por outro lado é exigível uma postura social.

Algumas premissas básicas parecem já ser aceitas de forma mais generalizada pelos integrantes dessa corrente.

Keith Davis (1978) destaca cinco posições em relação às quais haveria um consenso maior:

1. A responsabilidade social emerge do poder social. Como as decisões empresariais têm conseqüências sociais, estando relacionadas com o sistema social global, elas não podem ser tomadas com base unicamente em fatores econômicos. A tomada de decisão deve obrigatoriamente se guiar por ações que também protejam os interesses da sociedade. Como as empresas, no desempenho de sua missão, se utilizam de um grande volume de recursos da sociedade, em contrapartida espera-se que elas utilizem esses recursos em favor dessa sociedade. Keith Davis afirma que as organizações que ignorarem a responsabilidade advinda de seu poder social estarão ameaçadas pela lei de ferro da responsabilidade social: "a longo prazo, quem não usa poder de uma maneira que a sociedade considera responsável tenderá a perder esse poder".

2. As empresas devem ser abertas em duas direções: para receber os inputs da sociedade e para revelar seus resultados ao público. Tradicionalmente, a

empresa tem-se aparelhado para enviar mensagens, não para recebê-las. e necessário procurar entender as necessidades e desejos sociais e não apenas detectar informações de mercado sobre aspectos relacionados meramente aos tradicionais objetivos econômicos. Os resultados sociais das operações das empresas devem também ser divulgados da mesma maneira que os dados econômicos. A proposta operacional é a de elaboração de um balanço social dentro dos modelos do balanço contábil. Na França, a publicação desse balanço é uma obrigação legal para as empresas que possuem mais de 300 empregados. Ele deve fornecer informações sobre salários, condições e segurança, condições de trabalho, política social desenvolvida pela empresa etc.

3. Os custos sociais, tanto quanto os benefícios de uma atividade, produto ou serviço devem ser exaustivamente considerados antes de se optar ou não por ele. Se antigamente a viabilidade técnica e a lucratividade econômica eram os únicos] critérios adotados na tomada de decisão, hoje é necessário que se inclua nessa. ponderação o efeito social do projeto. Quando o efeito desse puder ter um impacto muito forte; as partes possivelmente afetadas devem ser envolvidas na tomada de decisão.

4. O usuário deve pagar. Os custos sociais de cada atividade, produto ou serviço devem ser incorporados a ele, de modo que caiba ao usuário pagar por ele. A sociedade não deve arcar com esses custos. O consumidor deve pagar, por exemplo, pelos custos da prevenção contra poluição. Essa filosofia de que o usuário deve pagar não é contudo uma regra rígida. Existirão várias exceções, como por exemplo: quando os custos são tão mínimos que podem ser ignorados, quando os custos são desconhecidos, quando sua avaliação é impossível etc. Se os custos adicionais advindos dessa prática desencorajarem o consumo, O resultado será ainda benéfico, porque custos sociais serão evitados.

5. Embora as instituições empresariais não tenham uma responsabilidade primária na solução de determinados problemas sociais, devem, na medida do possível, prestar assistência à sua solução. A empresa tem obrigação de reconhecer os problemas sociais e contribuir ativamente para saná-los. Como qualquer cidadão, ela se beneficiará de uma sociedade melhor.

Finalmente, a partir de 1990, o conceito de CSR foi expandido para abranger temas alternativos, como a teoria *stakeholder*, ética de negócio, CSP e cidadania corporativa, operacionalizando a responsabilidade social corporativa e a

articulando com conceitos consistentes com a teoria da CSR. A posição corrente, pois, alia-se à teoria progressista sobre responsabilidade social, apesar de a teoria clássica ainda ter grandes influências.

Assim, pode-se definir a responsabilidade social corporativa – também chamada consciência corporativa, cidadania corporativa, performance social ou negócios de responsabilidade sustentável – como forma de auto-regulação corporativa integrada ao modelo de negócio. As políticas de CSR funcionam como mecanismos intrínsecos através dos quais as empresas monitoram e garantem o cumprimento da lei, parâmetros éticos e normas internacionais. A meta da CSR é permear as ações da empresa à responsabilidade, encorajando impactos positivos no ambiente, consumidores, empregados, comunidades, *stakeholders* e outros membros da esfera pública que sejam afetados ou tenham interesse nas atividades da empresa.

Propõe-se que a empresa terá maior lucro de longo prazo se operar com essa perspectiva, enquanto críticos consideram que a CSR distrai a empresa do seu papel econômico. Há ainda a visão de que CSR não passa de mera fachada, ou uma tentativa de desobrigar os governos de proteger a sociedade das poderosas corporações multinacionais.

A responsabilidade social corporativa visa a ajudar no cumprimento da missão organizacional, como também servir de guia para definir as preocupações da empresa e o que ela oferecerá aos seus consumidores. Apesar dos esforços acadêmicos para conceituá-la, há diferenças de entendimento acerca da CSR, mormente entre Canadá, Europa Continental e a escola anglo-saxônica. Ainda, a discussão sobre CSR na Europa é heterogênea. Tais divergências impossibilitavam a comparação entre programas e estudos e impediam a sugestão de “melhores práticas”.

Assim, é de grande importância a definição internacional dada pela norma ISO 26000:2010 - Diretrizes em Responsabilidade social, publicada em 01 de novembro de 2010.

A normatização dada pelo padrão internacional ISO 26000:2010 reflete um guia globalmente relevante para os setores público e privado, baseando-se em consenso internacional dos representantes dos principais grupos de

interesse – *stakeholders*³⁷ – e encoraja a implementação das melhores práticas em responsabilidade social pelo globo, A ISO 26000:2010 visa a agregar valor aos programas de responsabilidade social já existentes e estender a implementação e o conhecimento sobre responsabilidade social através de três pontos: o desenvolvimento de um consenso internacional sobre o significado de responsabilidade social e as questões de SR que as organizações precisam enfrentar; orientações para transformar princípios em ações efetivas; e o refinamento das melhores práticas já desenvolvidas e disseminação da informação ao redor do mundo para beneficiar a população mundial.

A ISO 26000:2010 contém orientações voluntárias. Por não serem requerimentos, não é um padrão para certificação, como a ISO 9001:2008. Seu escopo também não abrange uso contratual ou regulatório. Entre sua lista de definições, trazida pela cláusula 2, e a apresentação da responsabilidade social propriamente dita, feita pela cláusula 3, esta norma considera responsabilidade social como “a responsabilidade de uma organização pelos impactos de suas decisões e atividades³⁸ na sociedade e no meio ambiente, por meio de um comportamento ético e transparente que: contribua para o desenvolvimento sustentável, inclusive a saúde e o bem estar da sociedade; leve em consideração as expectativas das partes interessadas; esteja em conformidade com a legislação aplicável; seja consistente com as normas internacionais de comportamento e esteja integrada em toda a organização e seja praticada em suas relações³⁹.”

Não se nota, portanto, drásticas mudanças em relação às definições já apresentadas, mesmo separadas por três décadas. O que muda são as situações enfrentadas pelos gestores para a aplicação de responsabilidade social.

A cláusula quarta desta diretriz elenca sete princípios de responsabilidade social, sinteticamente definidos a seguir:

*Accountability*⁴⁰, primeiro princípio, remete ao ato de responsabilizar-se por ações, decisões e atividades, respondendo pelos seus impactos na

³⁷ A ISO 26000:2010 define Stakeholders como indivíduo ou grupo que tem interesse em quaisquer decisões ou atividade de uma organização. O INMETRO traduziu o termo como “partes interessadas”. A administração, no entanto, tem visão mais abrangente dos stakeholders, como apresentado, envolvendo não apenas os que têm interesse, mas também os que são afetados pelas decisões da empresa e, principalmente, os que conseguem afetar as decisões corporativas. Assim, adotar-se-á esta visão mais completa neste trabalho

³⁸ Atividades incluem produtos, serviços e processos.

³⁹ Relações referem-se às atividades da organização dentro de sua esfera de influência

⁴⁰ Devido a suas particularidades, a teoria em administração prefere não traduzir.

sociedade, na economia e no meio ambiente, prestando contas aos órgãos de governança – tanto da própria organização quanto externos –, autoridades legais e demais partes interessadas declarando os seus erros e as medidas cabíveis para remediá-los.

A transparência - *transparency* – visa a fornecer às partes interessadas, de forma acessível, clara, precisa, oportuna, honesta, completa e em prazos adequados todas as informações sobre os fatos que possam afetá-las.

O princípio do comportamento ético – *ethical behaviour* – ressalta que se deve agir de modo aceito como correto pela sociedade - com base nos valores da honestidade, equidade e integridade, perante as pessoas e a natureza - e de forma consistente com as normas internacionais de comportamento.

O respeito pelos interesses das partes interessadas (*Stakeholders*) – *Respect for stakeholder interests* – como princípio, abrange ouvir, considerar e responder aos interesses das pessoas ou grupos que tenham um interesse nas atividades da organização ou por ela possam ser afetados.

O quinto princípio, respeito pelo Estado de Direito – *respect for the rule of Law* –, parte do pressuposto de que o ponto de partida mínimo da responsabilidade social é cumprir integralmente as leis do local onde está operando.

No mesmo sentido, o respeito pelas Normas Internacionais de Comportamento – *respect for international norms of behaviour* – estimula a adoção das prescrições de tratados e acordos internacionais favoráveis à responsabilidade social, mesmo que não haja obrigação legal.

O último princípio – e, juridicamente, o mais importante – traz o respeito aos Direitos humanos – *Respect for human rights* –, reconhecendo a importância e a universalidade dos direitos humanos, cuidando para que as atividades da organização não os agridam direta ou indiretamente, zelando pelo ambiente econômico, social e natural que requerem.

A ISO 26000:2010 elenca, em sua cláusula sexta, sete questões principais para a responsabilidade social. Devido a sua interdependência, a abordagem deve ser holística.

A governança organizacional – *organization governance* – presente na Seção 6.2, apresenta processos e estruturas de tomada de decisão, controle e delegação de competências, com vistas a incorporar a responsabilidade social à

atuação cotidiana.

Quanto aos Direitos Humanos – *Human rights* –, a Seção 6.3 vai além de exemplificar direitos civis e políticos, sociais, econômicos, culturais e do trabalho, e preocupações com discriminação e grupos vulneráveis⁴¹. Apresentando possíveis situações de risco e processos para resolução de queixas, requer *due diligence*⁴² empresarial cotidiana.

O terceiro ponto concerne as práticas trabalhistas – *Labor practices*. A Seção 6.4 é aplicável tanto a emprego direto, terceirização e contratação de trabalhadores autônomos. Inclui, além de disposições típicas – emprego x trabalho; condições de trabalho e saúde e segurança no trabalho – orientações sobre proteção e diálogo social⁴³, desenvolvimento humano e treinamento.

Tratando sobre meio ambiente – *The environment* – na Seção 6.5., prevenção de poluição, mudanças climáticas, uso sustentável de recursos, proteção e biodiversidade e restauração de ambientes naturais são endereçadas pela diretriz.

Outra questão fulcral são as práticas leais de operação – *Fair operating practices*: a Seção 6.6. abrange discussões acerca de envolvimento político responsável e práticas anticorrupção, lealdade de concorrência, propriedade intelectual e a responsabilidade social na cadeia de valor⁴⁴.

Questões consumeiristas – *Consumer issues* –, como disposições gerais acerca de marketing leal, informações factuais e não tendenciosas e práticas contratuais justas; proteção à saúde e a segurança do consumidor; consumo sustentável; atendimento e suporte ao consumidor e solução de reclamações e controvérsias; proteção e privacidade dos dados do consumidor; acesso a serviços essenciais e educação e conscientização são elencadas na Seção 6.7.

Finalmente, sob o título de envolvimento e desenvolvimento da

⁴¹ Grupo vulnerável: grupo de indivíduos que compartilham uma ou várias características que são a base para discriminação ou circunstâncias adversas sociais, econômicas, culturais, políticas ou de saúde e que os priva de meios para gozar seus direitos ou igualdade de oportunidades

⁴² De acordo com as definições da cláusula 2, entende-se por *Due diligence* o processo abrangente e pró-ativo de identificar os impactos sociais, ambientais e econômicos negativos reais e potenciais das decisões e atividades de uma organização ao longo de todo o ciclo de vida de um projeto ou atividade organizacional, visando evitar ou mitigar estes impactos.

⁴³ Diálogo social: negociação, consulta ou, simplesmente, troca de informações entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores sobre assuntos de interesse comum relacionados a políticas econômicas e sociais.

⁴⁴ Cadeia de valor: sequência completa de atividades ou partes que fornecem ou recebem valor na forma de produtos ou serviços. Agregadores: fornecedores, trabalhadores terceirizados, empresas contratadas e outros. Receptores: clientes, consumidores, conselheiros e outros usuários

comunidade – *Community involvement and development* – matérias de grande extensão são inseridas na Seção 6.8, que trata sobre envolvimento da comunidade; saúde, educação e cultura; geração de emprego e capacitação; acesso a tecnologias e desenvolvimento tecnológico; geração de riqueza e renda e investimento social.

Para facilitar a visualização geral dos elencos apresentados, o seguinte mapa geral da norma ISO 26000:2010 ganha importância.

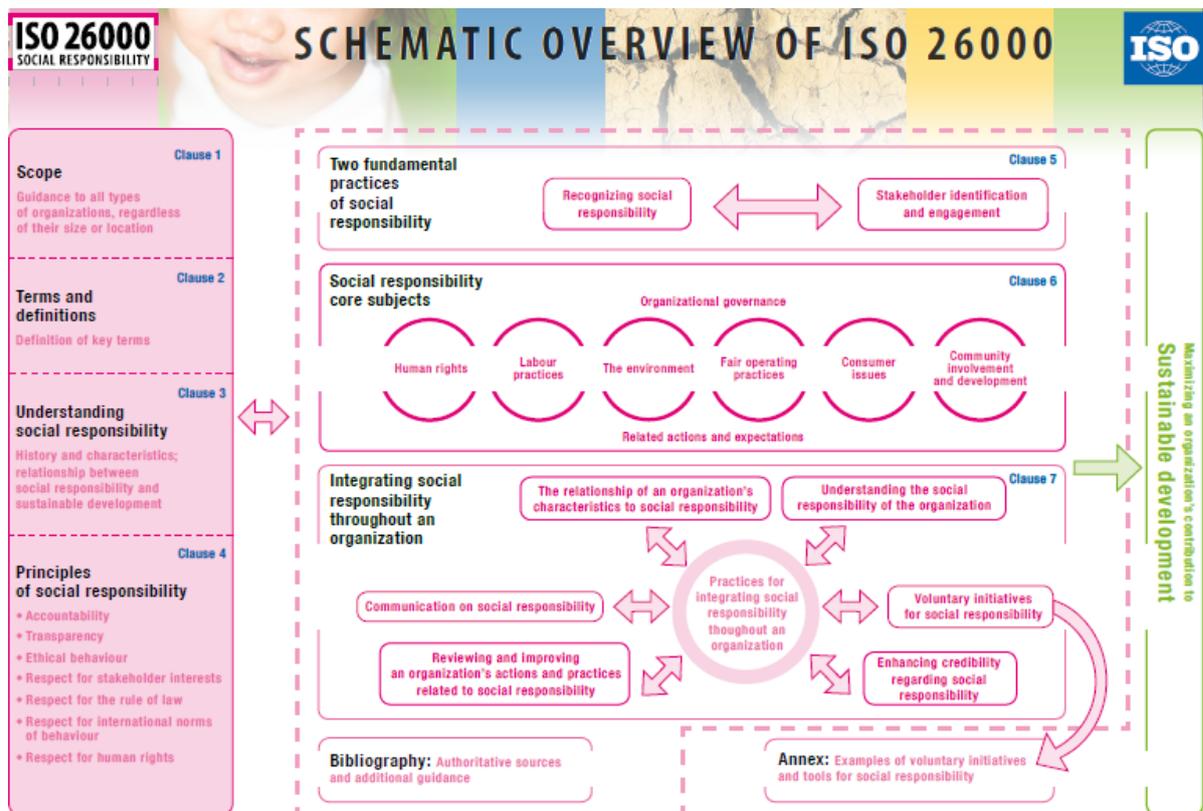


Figura x: Esquema gráfico da norma ISO 26000:2010, elaborado pela ISSO

O esquema gráfico apresentado mostra que, antes de analisar as principais questões de responsabilidade social e cada ação e expectativa correspondente, tratada na cláusula 6, a organização deve considerar duas práticas fundamentais de responsabilidade: identificar a responsabilidade social em sua esfera de influência, e identificar os *stakeholders*, engajando-os nas decisões. Este é o disposto na cláusula 5.

Uma vez entendidos os princípios e identificados os principais assuntos e os problemas significantes em responsabilidade social, a organização deve buscar a integração da responsabilidade social às suas rotinas

administrativas, decisões e atividades, utilizando o guia exposto na cláusula 7. Isto envolve práticas como: tornar a responsabilidade social parte central de suas políticas, cultura organizacional, estratégias e operações; definir a competência interna de responsabilidade social; criar formas de comunicação interna e externa sobre responsabilidade social; e regularmente revisar ações e práticas relacionadas à responsabilidade social.

O Brasil teve grande importância na criação da norma ISO 26000, já que a ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas – liderou, juntamente com o SIS – *Swedish Standards Institute* – o grupo de trabalho designado para criar esta diretriz. O grupo de trabalho também foi integrado por representantes da indústria, governo, organizações trabalhistas, consumeiristas, não governamentais e outros stakeholders, observando balanço geográfico e de gênero.

A sua característica de diretriz de orientação, e não de certificação, faz com que se questione a sua aplicabilidade prática. No entanto, a norma vai além de meramente uniformizar o entendimento de responsabilidade social, pois também facilita a criação de rotinas administrativas e práticas condizentes com a responsabilidade social, o que faz com que a academia aponte elementos distintos de um padrão de sistema de gerenciamento presente na norma (Hahn, 2012). Ainda, é importante lembrar que a ISO não impede a existência de normas nacionais de certificação em responsabilidade social: o Brasil tem desde 2004, certificação em responsabilidade social baseada na NBR 16001:2004, da ABNT. Esta norma influenciou a ISO 26000:2010 e foi por ela influenciada, já que acaba de passar por processo de revisão, transformando-se na norma NBR 16001/2012.

Esta norma está dividida em três partes: escopo, termos e definições e requisitos do sistema de gestão de responsabilidade social. As duas primeiras partes são adaptações da ISO26000:2010. Na terceira parte, no entanto, há três seções que inovam em relação à norma internacional, não havendo correspondência: são os pontos 3.5 – Requisitos de documentação, 3.6.2 – Avaliação do atendimento a requisitos legais e outros, e 3.6.4 – Auditoria interna.

O ponto 3.5. requer que a organização estabeleça, implemente e mantenha “procedimentos para identificar e ter acesso à legislação aplicável e outros requisitos por ela subscritos”, relacionando-se diretamente com a avaliação periódica do atendimento a requisitos legais trazida na ponto 3.6.2. Pode-se inferir que a sua presença se relaciona ao inchaço legislativo, ao grande número de

regulações esparsas no Brasil – problema que poderia, inclusive, ser minimizado através de agências multisetoriais – e as freqüentes modificações normativas. Esta instabilidade normativo-regulatória fez com que a NBR exigisse, para certificação, que as empresas estejam atualizadas com os requisitos legais de sua atividade, mantendo registros do atendimento a elas.

Finalmente, por se tratar de norma com vistas à certificação, a NBR16001:2012 exige, no item 3.6.4., que as empresas mantenham auditoria interna, imparcial e objetiva, ouvindo os *stakeholders*, para determinar se o sistema de gestão de responsabilidade social está em conformidade com o planejamento e com a norma brasileira, bem como se tem sido devidamente implementado e mantido. Causa estranheza, no entanto, a não exigência de mecanismos que avaliem o efetivo impacto social dos programas implantados. Essa falha grave da certificação brasileira pode ser corrigida com a exigência regulatória da apresentação de balanços sociais com taxas de inversão social, o que passaria a ser abarcado pela NBR 16001:2012 como requisito legal. Até lá, vemos que tal certificação, em realidade, apresenta pouco impacto social, pois se focaliza puramente nas medidas internas de gestão organizacional para a implementação de política de responsabilidade social, deixando de lado a reversão, para a sociedade, das medidas implantadas, o que, como será visto, está diretamente ligado à função social da empresa.

2.2. A Responsabilidade Social Empresarial e a função social da empresa

Na medida em que a concentração empresarial e o surgimento de grandes companhias tomaram o lugar de destaque daquelas pequenas e médias empresas, a origem do fator de produção relativo ao capital – diga-se, os acionistas – segregou-se do eixo de controle sobre a gestão da organização da empresa. Sob essa perspectiva, a dispersão da propriedade da sociedade anônima entre inúmeros acionistas e a possibilidade de livre transferência das ações resultaram na existência de um hiato entre a propriedade da companhia e a gestão

dessa propriedade. Esse fenômeno gerou uma divergência de interesses que passou a ser conhecido como conflito de agência, segundo o qual o principal (titular da propriedade) delega ao agente (detentor do controle sobre a gestão da propriedade) a capacidade para agir em seu nome e defender seus interesses, esperando, portanto, que o agente atue em seu favor⁴⁵. A separação entre propriedade privada e sua gestão (e, conseqüentemente, o conflito de agência decorrente dessa relação) não é novidade em estudos que abordam a exploração de atividades econômicas organizadas (empresa) pelos particulares. Essa relação decorrente da dissociação entre propriedade e gestão, que passou a ser denominada como uma relação de agência (*agency relationship*)⁴⁶, tornou-se fundamento para a instituição de diversas normas – legais ou contratuais – que visam a eliminar ou, ao menos, reduzir o conflito existente entre administradores e acionistas nas sociedades anônimas

Esta separação fez com que a empresa seja vista como propriedade pelos acionistas. De acordo com a ordem constitucional brasileira, a propriedade privada deve cumprir a sua função social. Para José Afonso⁴⁷, a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade, pois estes dizem respeito ao exercício do direito do proprietário. A função social da propriedade privada surge em razão da utilização produtiva dos bens de produção, proporcionando crescimento econômico e produção de riquezas na forma de um bem estar coletivo. Celso Ribeiro Bastos⁴⁸, todavia, afirma que função social da propriedade é o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica recolocar a propriedade na sua trilha normal.

Agregando essas duas idéias, entende-se a função social da

⁴⁵ fenômeno do conflito de agência e os estudos sobre esse fenômeno podem ser aplicados em uma série de situações diferentes e não simplesmente na relação societária de dispersão da propriedade acionária e a gestão da companhia. (vide PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. Direito, Economia e Mercados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 139)

⁴⁶ Segundo a autora norte-americana Kathleen Eisenhardt, os primeiros estudos sobre a Teoria da Agência teriam sido elaborados no final da década de 60 e início da década de 70 (EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. In: Academy of Management Review, n. 1, v. 14, p. 58, 1989). Apesar da denominação de a Teoria da Agência (*Agency Theory*) ter surgido como relata Eisenhardt, é importante ressaltar que, décadas antes, Adolf Berle e Gardiner Means (1932) já haviam abordado o problema da separação entre propriedade e gestão nas sociedades anônimas e, séculos antes, Adam Smith (1776) já antecipava o problema (conflito de agência) que surgiria entre as companhias e seus administradores.

⁴⁷ Curso de direito constitucional positivo, p. 280-281

⁴⁸ Curso de direito constitucional, p.210.

propriedade como poder-dever⁴⁹ de o proprietário compatibilizar a fruição individual do bem com o interesse coletivo, vinculando-o a certa finalidade social, evitando, pois, o abuso de propriedade. Eros Roberto Grau acrescenta que o princípio da função social é pressuposto necessário da propriedade privada e, segundo ele, sua idéia é de vínculo que atribui à propriedade um conteúdo específico que a conduz a um novo conceito⁵⁰. O autor continua:

O princípio da função social da propriedade ganha substancialidade precisamente quando aplicado à propriedade dos bens de produção, ou seja, na disciplina jurídica da propriedade de tais bens, implementada sob o compromisso com a sua destinação. A propriedade sobre a qual os efeitos do princípio são refletidos com maior grau de intensidade é justamente a propriedade, em dinamismo, dos bens de produção. Na verdade, ao nos referirmos à função social dos bens de produção em dinamismo, estamos a aludir à *função social da empresa*. (GRAU, 2008, p. 238).

Aplica-se, portanto, por previsão constitucional indireta, a função social à empresa. No entanto, o seu significado depende da ideologia econômica utilizada. Classicamente, o papel social da empresa é produzir bens e serviços. Essa é a essência da tão discutida função social da empresa: cumprir seu papel de fornecedora de bens e serviços necessários ou úteis à comunidade e, por conseqüência, remunerar os demais fatores de produção, gerar empregos, pagar tributos, desenvolver ou incentivar o desenvolvimento de novas tecnologias, circular riquezas e, principalmente, garantir o desenvolvimento socioeconômico. É nesse sentido que a empresa deve atuar, é assim que deve funcionar, exercer sua função social. Como se aduziu acima, o direito deve sempre servir ao interesse da coletividade como um todo e, portanto, deve buscar aumentar o bem-estar social em toda sua aplicação. Contudo, isso não quer dizer que os fatores socioeconômicos devem ser desprezados. Se assim fosse, bastaria determinar que toda riqueza produzida fosse igualmente distribuída entre todos os seres humanos. Todavia, alcançar a justiça social não é assim tão simples.

O raciocínio puramente econômico, vinculado à perspectiva tradicional de responsabilidade social, não é dificultoso. Em uma situação como essa, os incentivos seriam imensos no sentido de que a produção de riqueza fosse cada vez menor. Isso porque na medida em que aqueles com maiores competências, mais disposição para o trabalho e melhores habilidades para desenvolver novos

⁴⁹ Fábio Konder Comparato, *Função social da propriedade dos bens de produção*, p.75.

⁵⁰ A ordem econômica na constituição de 1988, p. 253.

empreendimentos não pudessem auferir os ganhos decorrentes, não haveria razão para que investissem seu tempo, esforços e recursos em tais atividades. É a consequência do comportamento conhecido na economia como free-rider (carona)⁵¹31. O incentivo seria de que, quanto menos esforço se fizesse, melhor seria para o indivíduo, uma vez que a riqueza gerada pelos outros seria redistribuída independentemente da participação que cada um teve em sua produção. Do ponto de vista individual, seria mais vantajoso economizar ao máximo seus recursos, esforços e tempo, mesmo que isso diminuísse a geração global de riquezas para a comunidade. O mercado seria ineficiente ao criar incentivos contra as atividades econômicas e, assim, a comunidade seria mais pobre, menos inovadora e mais autoritária. Mais pobre porque não haveria pessoas dispostas a se esforçarem para produzir riquezas. Menos inovadora porque não haveria benefícios em empreender, eis que os resultados econômicos não seriam auferidos pelo empreendedor em uma proporção que compensasse o esforço despendido. E mais autoritário, porque o Estado precisaria se intrometer constantemente nas relações privadas para impor o seu ideal de redistribuição forçada de riquezas.

Esta visão encontra, inclusive, respaldo na legislação empresarial brasileira. O direito conferiu às sociedades anônimas uma estrutura direcionada à busca pelo lucro. Esse é o seu fim social, seu objetivo⁵². O próprio art. 2º da Lei de S/A⁵³ deixa evidente essa atribuição imposta às companhias, já que não se limitou apenas em dizer que a sociedade anônima terá finalidade lucrativa, pois também determinou que, qualquer que seja seu objeto, a companhia será mercantil (expressão correspondente ao atual conceito de empresa). Ainda, ao trazer o conceito amplo de sociedade, o Código Civil, no art. 981⁵⁴, também deixa livre de dúvidas o propósito dos sócios de dividirem o resultado – diga-se, o lucro

⁵¹ MANKIW, N. Gregory. **Princípios de Microeconomia**. Tradução de Allan VidigalHastings e Elisete Paes e Lima. 5. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009. p. 218.

⁵² É importante não confundir objetivo com objeto social. O objetivo da companhia, seu fim social, é a busca pelo lucro. O objeto social é a forma como esse lucro deve ser buscado, quais atividades econômicas serão desenvolvidas para que o fim lucrativo possa ser alcançado.

⁵³ **Art. 2º** *Pode ser objeto da companhia qualquer empresa de fim lucrativo, não contrário à lei, à ordem pública e aos bons costumes.*

§ 1º *Qualquer que seja o objeto, a companhia é mercantil e se rege pelas leis e usos do comércio. [...].*

⁵⁴ **Art. 981.** *Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados.* (Destacou-se)

– da atividade econômica desenvolvida quando constituem uma sociedade

E não é apenas o direito brasileiro que trata das sociedades anônimas como entidades voltadas para o desenvolvimento de atividades econômicas com o propósito de distribuição do lucro entre seus sócios. O *Model Business Corporation Act*, um conjunto de regras relativas às sociedades anônimas (*corporation*) consideradas como *soft law* no direito norte-americano, define a companhia baseada na ideia de busca pelo lucro⁵⁵

Para os tradicionalistas, estas são provas cabais que a visão de Friedman sobre responsabilidade social é a majoritária. Segundo ele, o desembolso de valores pela companhia com atividades não direcionadas ao aumento do lucro seria equivalente à imposição e recolhimento de um tributo pelos detentores do controle sobre a gestão da empresa, pois estariam decidindo, de forma compulsória, realizar ações sociais com o dinheiro de outras pessoas, isto é, com o dinheiro dos acionistas. Por outro lado, mesmo que se considerasse ser a empresa umnexo de contratos organizada sob a estrutura da sociedade anônima, ainda assim se poderia alcançar a conclusão de que os detentores do controle sobre a gestão da companhia deveriam dirigir os resultados da atividade econômica para os acionistas. Conforme já se explicou, a empresa é composta pela organização de uma série de fatores de produção, cada um com sua forma de remuneração e proteção distinta. A remuneração dos acionistas é dada justamente pelo restante de riqueza que sobejar das atividades empresarias, depois de remunerados todos os demais fatores de produção. Sob a perspectiva econômica da empresa como nexode contratos, esse seria o contrato (em seu sentido econômico) correspondente ao acionista na qualidade de fornecedor de capital. O acionista arrisca seu dinheiro como proprietário do capital da companhia em troca da parte de lucro que seu investimento gerar. Essa remuneração é compatível com o nível de risco que o acionista assume ao fornecer seus recursos ao desenvolvimento de atividades econômicas que não têm garantia total de sucesso, por mais seguro que seja considerado o investimento. Não há nada de errado no foco ao lucro até porque essa situação reproduz-se quando se visualizam os interesses das demais partes relacionadas com a empresa: o trabalhador busca

55 No original: “ (4) ‘Corporation’, ‘domestic corporation’ or ‘domestic business corporation’ means a corporation for profit, which is not a foreign corporation, incorporated under or subject to the provisions of this Act”. (*Model Business Corporation Act*. 3rd edition. American Bar Foundation, 2003. p. 4)

ter o maior salário, o fornecedor busca cobrar o maior preço, o consumidor busca negociar o menor preço e assim em diante.

Nas palavras de Friedman, “há apenas uma e somente uma responsabilidades social da empresa – usar seus recursos e desenvolver atividades com o propósito de aumentar os lucros, desde que esteja dentro das regras do jogo, o que é dizer, dentro da livre concorrência e sem fraude à lei”⁵⁶

Essa perspectiva clássica, no entanto, desconsidera um dos aspectos mais importantes da responsabilidade social: a teoria dos stakeholders. Ainda, ocorre a redução não desejada da função social da empresa e da função social da propriedade, o que não é possível no direito brasileiro. Conforme já exposto, exercer uma função social significa atingir um objetivo útil, não apenas para os sujeitos diretamente envolvidos, mas também para a sociedade. Ademais, conforme observa Rodrigo Almeida Magalhães, “considerando a função econômica da empresa como fonte geradora de riquezas, impostos, emprego e lucro, não é certo dizer que, só por funcionar, a empresa cumpre sua função social” (MAGALHÃES, 2007, p. 345).

A empresa, ao reunir enorme capacidade de influência perante a coletividade, não pode ser tratada apenas como uma produtora de riqueza, mas também como um poder. Este – o poder – não traz somente direitos, mas também obrigações. Dessa forma, deve ser exigida da mesma uma proporcional – e correspondente – responsabilidade social. Neste sentido, assevera Eduardo Tomasevicius Filho:

A função social da empresa constitui o poder-dever de o empresário e os administradores da empresa harmonizarem as atividades da empresa, segundo os interesses da sociedade, mediante a obediência de determinados deveres, positivos e negativos. (TOMASEVICIUS FILHO, 2003, p. 40).

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira identifica, como princípios específicos da função social da empresa, o princípio da dignidade empresarial, o princípio da moralidade empresarial e o princípio da boa-fé empresarial. Seriam, portanto, funções sociais da empresa o desenvolvimento regular de suas atividades, observando a legislação e mandamentos constitucionais; o dever de

⁵⁶ Tradução livre. No original “*there is one and only one social responsibility of busi-ness to use it resources and engage in activities designed to increase its profits solong as it stays within the rules of the game, which is to say, engages in open and freecompetition without deception or fraud*”. (FRIEDMAN, Milton. **The Social Responsibility of Business...**)

atender aos interesses coletivos de todos os envolvidos na rede de produção e circulação de riquezas; adoção de políticas sociais, econômicas, éticas, abrangendo preços justos e concorrência leal; gerar empregos; recolher tributos e agir de acordo com os usos e costumes sociais. (FERREIRA, 2005, p. 83).

Constitucionalmente, os princípios informadores da ordem econômica dirigem as atividades empresariais. A livre iniciativa, portanto, é limitada, através do controle do abuso do poder econômico, da proteção ao direito do consumidor e da função social. Isto não significa, no entanto, que a empresa deve deixar de buscar lucros – já que esta é, como visto, sua função primordial. A função social não destrói a liberdade do empresário e nem torna a empresa um simples meio para fins sociais, mesmo porque isso implica em ofensa à dignidade dos empresários, bem como violação à livre iniciativa. A função social não transforma uma sociedade empresária em órgão público. Sua finalidade é o de mostrar o compromisso e as responsabilidades sociais da empresa, sem deixar de lado a busca do bem social enquanto exerce atividade econômica. Neste sentido, a observação de Raquel Sztajn:

A racionalidade dos agentes, um dos postulados econômicos, que leva à procura da maximização de utilidades, e a eficiência alocativa, segundo essa visão, vão ao encontro da idéia de solidariedade e geração de bem-estar coletivo. (SZTAJN, 2005, p. 76)

Assim, questiona-se: A responsabilidade social é meio ou fim? A conclusão inevitável é que a maximização dos lucros é um fim do ponto de vista individual e privado dos acionistas, mas é um meio sob uma perspectiva de alcance do bem-estar social para toda a coletividade.

É preciso, então, desvendar uma forma de se compatibilizar a busca pelo lucro em favor do acionista com a ideia de que a empresa tem uma obrigação social mais ampla e imediata do que o simples fornecimento de bens e serviços à comunidade. Esta visão não depende exclusivamente de interpretações integrativas da constituição, pois foi expressamente trazida na legislação: a Lei das S/A, ao tratar do acionista controlador como detentor da gestão sobre a propriedade da companhia, em seu art. 11657, emprega expressamente a idéia de que a

⁵⁷ **Art. 116.** [...] **Parágrafo único.** O acionista controlador deve usar o poder com o fim de fazer a companhia realizar o seu objeto e cumprir sua função social, e **tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender.**

companhia “ tem deveres e responsabilidades” com seus trabalhadores e com a comunidade. Destaque-se que a lei não se esquece do interesse dos acionistas,mas prevê uma obrigação genérica de respeito e atendimento aos interesses da comunidade. No mesmo sentido e até mesmo de forma mais expressa, a Lei de S/A traz, em seu art. 154⁵⁸, indícios de sua preocupação com a obrigação social da companhia: esta deve buscar seus interesses satisfazendo as exigências do bem público e da função social da empresa. Por fim, o parágrafo quarto⁵⁹ do mesmo artigo prevê responsabilidades sociais da empresa, ao permitir a prática de atos gratuitos em benefício dos trabalhadores ou da comunidade de que participe a empresa. O intuito conciliador da Lei de S/A é evidente. Ao mesmo tempo em que confere ao administrador a obrigação de buscar o lucro ao acionista (“ lograr os fins e no interesse da companhia”), busca também aceitar e difundir uma noção de RSC (“tendo em vista suas responsabilidades sociais”).

Estabilizado o entendimento sobre a função social da empresa, cabe mencionar sobre qual o critério que deva ser utilizado para conciliar esse dever com o aspecto individual inerente às atividades econômicas. Para Ana Frazão de Azevedo Lopes, para essa necessária harmonização deve-se atentar para “a proporcionalidade e a ponderação entre os diferentes valores em conflito” (LOPES, 2006, p. 147).

Maria Helena Diniz consegue, sinteticamente, arrematar o posicionamento majoritário brasileiro sobre o tema:

A empresa tem responsabilidade social e desempenha uma importante função econômica e social, sendo elemento de paz social e solidariedade, constituindo um instrumento de política social e de promoção da justiça social. Sua responsabilidade social a impulsiona a propiciar, com sua atividade econômica, comunicação mais aberta com seus colaboradores e com a coletividade, melhores condições sociais, garantindo sua sobrevivência no mercado globalizado, por ser fator decisivo para ser crescimento, visto que ganhará o respeito de seus colaboradores e consumidores e provocará sua inserção na sociedade. (DINIZ, 2009, p. 33).

Diante disso, pode-se afirmar que se trata da busca pelo interesse público de forma menos onerosa para o empresário. Então, as atividades econômicas devem visar benefícios para a coletividade, observados critérios

⁵⁸ **Art. 154.** O administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa.

⁵⁹ **[...]§ 4º** O conselho de administração ou a diretoria podem autorizar a prática de atos gratuitos razoáveis em benefício dos empregados ou da comunidade de que participe a empresa, tendo em vista suas responsabilidades sociais

razoáveis de proporcionalidade e ponderação, sendo certo que a busca pelo lucro – durante o exercício de atividade econômica – é perfeitamente conciliável com a imposição do exercício da função social. Na próxima seção, verificar-se-á como se insere a responsabilidade social da empresa nessa busca pelo lucro.

2.3. Filantropia ou marketing? A verdadeira face da Responsabilidade Social Empresarial

Sabendo que o ordenamento jurídico brasileiro requer que as empresas tenham função social, e que esta não é oposta ao lucro, infere-se que há vantagens para a empresa em ser socialmente responsável. Tais vantagens podem ser de cunho ético e/ou econômico.

Retomando a discussão sobre os modelos de responsabilidade social, observamos duas grandes correntes: o produtivismo, definido como a gestão empresarial centrada apenas nos benefícios para os acionistas – *stockholders* – e a corrente progressista, com : gestão empresarial para o público mais amplo. Ambas, no entanto, apresentam motivação instrumental, ou seja, praticam ações que tragam benefícios tangíveis para a empresa.

Há, ainda, outras duas correntes minoritárias de responsabilidade social: a filantropia, que consiste na gestão empresarial para os acionistas – como no produtivismo –, e o idealismo ético, que trata da gestão empresarial centrada nos benefícios para o público mais amplo– *stakeholders*, assim como na progressista. Essas duas são pouco aceitas, pois trabalham com a idéia de motivação moral para a ação extra-empresa, ou seja, seus atos não necessariamente trazem benefícios tangíveis para a empresa.

Apesar de estar ligada a um discurso corrente de “nova ética empresarial”, demonstra-se que os programas dão visibilidade às empresas, servindo como grandes estratégias de marketing e propaganda espontânea. Assim, dimensiona-se a esfera econômica da responsabilidade social empresarial, e demonstra-se que é possível a cobrança de seus resultados pela sociedade e pelo Estado, já que não representa meros gastos voluntários da empresa, por gerar

retornos financeiros. Locke e Cheibub afirmam, então, que “responsabilidade social empresarial, portanto, não é uma questão moral, mais sim de interesse econômico das empresas. Se lhes interessar, devem assumir mais funções sociais”. Os autores ainda ressaltam que é “analiticamente supérfluo” questionar os motivos que levam as empresas a ter atos de responsabilidade social, já que, na literatura, há evidências de que as empresas que a adotam auferem mais benefícios. No sentido de pensar e considerar ações de RSE, o Sistema Firjan (2008) destaca que uma empresa deve ter em vista que os custos de manter operações social e ambientalmente responsáveis são muito menores do que os potenciais riscos financeiros que a ausência de boas práticas em sustentabilidade pode representar a médio e longo prazos. Trata-se da sustentação e sobrevivência do próprio negócio. Pagar impostos, garantir saúde e segurança dos empregados, controlar efluentes e recuperar áreas degradadas são obrigações. As ações voluntárias e de cidadania empresarial é que fazem a diferença.

Há ainda exemplos experimentais de que as normas de responsabilidade social, que visam a ajudar a organização a contribuir para o desenvolvimento sustentável, na performance empresarial, trazem benefícios economicamente quantificáveis, como: vantagem em competição; reputação; habilidade de atrair e reter trabalhadores, consumidores, clientes usuários e investidores; aumento da produtividade dos empregados – através da criação de um ambiente de trabalho com comprometimento e manutenção da auto-estima –; capacidade de angariar recursos através de investidores, doadores, parceiros, patrocinadores e a comunidade financeira; e melhoria de relacionamento da empresa com o governo, mídia, fornecedores, parceiros, consumidores e a comunidade em que opera. Qualquer sinal de que as corporações podem querer resolver os problemas enfrentados globalmente é recebido com tanto entusiasmo que beira a ilusão. Quando John Browne, presidente da British Petroleum, fez um discurso em 1997 declarando que o aquecimento global existe e anunciando que as empresas devem responder “à realidade e às preocupações do mundo onde ocorre a atividade” O chefe da agência de proteção ambiental da Califórnia analisou que “essa jogada montará o palco mundial e será copiada por outras empresas”. A BP encomendou tetos verdes para suas estações de produção, ao lado de uma grande campanha publicitária para anunciar sua visão de um mundo “beyond petroleum”.

Browne não foi o único executivo a pensar alto sobre como as

corporações podem influenciar o resto do mundo. Seus comentários são oriundos da ideia de responsabilidade social corporativa, antiga preocupação dos humanistas e que agora explode na cultura central da administração. Este movimento gera uma verdadeira indústria de consultores e conferências; em 2006, o World Business Council on Sustainable Development publicou um manifesto intitulado “From challenge to opportunity” – Do desafio à oportunidade –, recheado com figuras de desertos e camponeses doentes, mas também com promessas de buscar maior sinergia entre as metas empresariais e as da sociedade que servem. A BP assinou, junto com todas as outras, de Adidas a Procter & Gamble – o que é interessante, porém gera a pergunta: em que isso refletirá?

A BP, em 2004, teve lucros de 400 milhões de dólares em energia solar; seus lucros globais, quase totalmente decorrentes de hidrocarbonetos, foram de 285 bilhões. Em outras palavras, a companhia foi além do petróleo em cerca de um sexto de um por cento das vendas. E as notícias pioram: o vazamento que gerou a interrupção das operações desta companhia no Alasca se revelou previsível. Em 1992, quando surgiram questionamentos sobre a corrosão dos dutos, a BP respondeu com repressões corporativas que a justiça federal estadunidense comparou a uma reminiscência da Alemanha Nazista. Em outro ângulo, o Wall Street Journal relata que agentes reguladores federais investigam se a BP mascarou os preços da gasolina no New York Mercantile Exchange. Ao mesmo tempo, o mais alto executivo estadunidense da companhia participava das campanhas de reeleição de Bush no Alasca. Não estava muito longe do petróleo, então.

Não se questiona que empresários com viés social pode trazer enormes benefícios à sociedade – principalmente enquanto não decidem ir a público ou vender-se a uma empresa de maior porte. Concomitantemente, eles se beneficiam, relacionando-se com um bloco relativamente alto de consumidores conscientes. O problema é que essas preocupações tendem a ser pontuais, não modificando a visão corporativa de outras empresas, que, de alguma forma, conformam-se em perder aquele mercado consciente.

Freqüentemente a dificuldade está construída diretamente no modelo de negócio da empresa: não faz diferença se o Wal Mart começa a estocar produtos orgânicos ou não, já que o imperativo é o sistema de distribuição global, permitindo a venda em enormes complexos que destroem o comércio local,

baixando tanto os preços que nem trabalhadores nem fornecedores responsáveis conseguem se manter no mercado. De fato, tal decisão do Wal-Mart certamente significaria a consolidação da indústria de produtos orgânicos nas mãos de um punhado de fornecedores que enviam seus produtos por quilômetros - sem mencionar que os trabalhadores não teriam seus salários aumentados.

Por outro lado, modelos de negócio podem estimular empresas a adquirirem mais responsabilidade, mesmo que isso não estivesse na agenda do atual dirigente: Dow e a DuPont reduziram sua emissão de carbono em mais de 50 por cento nesta década, simplesmente porque seus gerentes passaram a prestar atenção nos custos de energia e descobriram que ser eficiente seria a solução.

O sucesso econômico da empresa (lucro) e o bem-estar social não consistem num jogo de soma zero⁶⁰. Isso quer dizer que o incremento do lucro na companhia não irá conduzir necessariamente à redução do bem-estar social da coletividade atingida pela empresa, e vice-versa. É preciso abandonar a visão míope de que atos socialmente responsáveis – portanto, não obrigatórios do ponto de vista jurídico – são incompatíveis com o fim lucrativo da companhia. A fraqueza comumente presente nos discursos relativos à RSC é focar exclusivamente numa suposta tensão inevitável entre a empresa e a coletividade ao invés de concentrar-se na interdependência existente entre esses conceitos. Esse entendimento, inclusive, suaviza a conclusão de Friedman de que a única responsabilidade social da empresa é buscar o lucro para seus acionistas. A afirmação do economista não deixa de ser verdadeira, porém, ao ser lapidada pela ideia de integração entre o sucesso econômico da empresa e o incremento social da coletividade, induz à conclusão de que a RSC não visa (e não poderia visar) transformar as sociedades anônimas em instituições de caridade e tampouco permitir que os recursos envolvidos na empresa sejam destinados a atividades não lucrativas. Pelo contrário, supõe-se que a prática da RSC tenha em mira o aumento e a estabilidade do resultado econômico-financeiro superavitário da companhia. O teste essencial para se conduzir as práticas de responsabilidade

⁶⁰ 48PORTER, Michael E.; KRAMER, Mark R. **Strategy & Society**. The link between competitive advantage and Corporate Social Responsibility. Harvard Business Review, dezembro 2006. Disponível em: < <http://pt.scribd.com/doc/31520986/Porter-Competitive-Advantage-and-CSR> >. Acesso em: 25 jul. 2010.

social não é se uma causa é digna ou merecedora, o que seria um julgamento demasiadamente subjetivo, mas se a sua prática apresenta-se como uma oportunidade de criar riquezas: gerar valor ao acionista e à coletividade.

Ações como apoio a projetos sociais (educativos, assistenciais, esportivos, etc), algumas políticas de gestão de pessoal (ação afirmativa para negros, mulheres, homossexuais, etc) ou normas de relacionamento com seus clientes/consumidores (segurança e qualidade dos produtos, indenizações por erros, etc) que excedam as obrigações legais e expressem responsabilidade social assumida voluntariamente pela empresa, são bons não apenas para a empresa, mas também para a sociedade como um todo. No entanto, eles devem ser feitos, e em geral o são, porque trazem, ou acredita-se que trazem, benefícios para os negócios da empresa. Se não trazem benefícios, diretos ou indiretos, mediatos ou imediatos, não temos base moral e política para argumentar a obrigatoriedade destas ações para as empresas. Poderiam apelar para argumentos humanitários – generosidade, valores religiosos, solidariedade, etc - mas esses não obrigam política e moralmente. Talvez, seja esse um dos motivos que ajude a explicar a pequena aceitação das correntes de responsabilidade social que defendem sua motivação moral.

Desta forma, a Responsabilidade Social aparece como uma importante ferramenta de gestão, pois oferece inúmeros benefícios às empresas adeptas da prática socialmente responsável. Parafraseando Melo Neto e Froes (2001 apud GUEDES, 2000), esses ganhos podem ser chamados de retorno social institucional. Abaixo alguns exemplos de retorno que as empresa podem obter ao praticarem Responsabilidade Social.

- Imagem e Vendas: Em função da concorrência cada vez mais acirrada, uma imagem e marca fortes são um dos principais objetivos de uma empresa. De acordo com a mesma autora citada acima, “Clientes de empresas socialmente responsáveis sentem orgulho de comprar daquela empresa e os fornecedores, governo e empregados sentem-se orgulhosos em serem parceiros da empresa. Além da empresa poder beneficiar-se de comunicar sua marca positivamente para potenciais clientes e a opinião pública em geral”. (p.58)

- Tributação⁶¹: Conforme Tenório (2006), a legislação brasileira estimula as empresas a adotarem uma postura socialmente responsável, por meio dos incentivos fiscais. “Esse é o caso da Lei nº 9.940, de 14 de março de 1997, que se aplica exclusivamente às empresas instaladas ou que venham a se instalar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e que sejam montadoras e fabricantes de veículos automotores. Outro tipo de incentivo fiscal é a Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991), que autoriza patrocínios e doações de pessoas jurídicas de natureza cultural. Nesses dois casos, as empresas obtêm a redução ou isenção da carga tributária por determinado período, com o objetivo de promover o desenvolvimento da comunidade local e como forma de incentivo às atividades culturais e esportivas da Região.” (p.34)

- Produtividade: Segundo Lourenço e Schroeder (2003), uma empresa socialmente responsável fortifica o endomarketing⁶²

- Valorização da empresa no Mercado e na Sociedade: Uma empresa que possui imagem e marca fortes obtidas através da atuação socialmente responsável está mais próxima da comunidade. Isto faz com que ela seja mais conhecida e que, por conseqüência, acabe vendendo mais. No caso das companhias de capital aberto, este aumento nas vendas fará com que elas sejam mais valorizadas na bolsa. Segundo Grajew (apud LOURENÇO; SCHROEDER, 2003, p. 19), “estatísticas mostram que empresas socialmente responsáveis são mais lucrativas, crescem mais e são mais duradouras. A página da Dow Jones na Internet traz um levantamento que compara a lucratividade dessas empresas com a média, pois ganha admiração de seus colaboradores. Ao ganhar a admiração de seus colaboradores, a empresa eleva a motivação dos mesmos e conseqüentemente os índices de produtividade.

Assim, a pergunta não é “poderão as empresas salvar o mundo?”, mas “como se pode estruturar o mundo de forma que as empresas tomassem parte em salvá-lo?”. A resposta para tal questão, inevitavelmente, é a política.

A opinião pública engajada é parte importante, mas, geralmente, são necessárias políticas diretas. Para que as empresas de energia reorganizem seus

⁶¹ Como será apontado no terceiro capítulo este trabalho não considera que medidas beneficiadas com incentivos fiscais possam ser consideradas como responsabilidade social, já que a empresa utiliza recursos que, na verdade, são do Estado

⁶² Endomarketing ou marketing interno “é a tarefa de contratações acertadas, treinamento e motivação de funcionários hábeis que desejam atender bem os clientes.” (KOTLER, Philip. Administração de Marketing, 1984, p.37).

portfólios de modo a investirem mais em formas de energia sustentável que em hidrocarbonetos, não se pode apelar para a consciência do CEO – melhor aprovar uma lei que a empurre na direção certa: eis o desenvolvimento programado. Isso ocorreu na Europa, quando os órgãos reguladores indicaram, em agosto de 2006, que os fabricantes deveriam reduzir suas emissões em 25 por cento. A indústria automobilística estava consciente que seria fortemente fiscalizada, e a União Europeia não hesitaria em tomar medidas punitivas.

Ajudar os grupos corporativos a fazer o certo através da teoria da Regulação – o que, inclusive, beneficiaria a concorrência, já que empresas que tem programas de responsabilidade social não precisariam se preocupar com as que não estão em tal patamar – não é exatamente uma nova ideia. A *hard regulation* prevaleceu na política mundial do século XX.

Apesar disso, a sociedade ainda tem a ideia de que, deixando o mercado livre, ele irá, de alguma forma miraculosa, resolver todos os problemas. Os consumidores poderiam compelir as petrolíferas a destinar parte de seus lucros para a energia eólica; em vez disso, esperam silenciosamente, como se esse fosse o caminho natural a ser seguido pelas empresas.

Explicar tal mistério pode significar o retorno à ilusão inicial. Nesse encantamento infantil da sociedade, típico da era Reagan, deseja-se acreditar que alguém – uma mão invisível, talvez – tome as árduas decisões. Bill Mackibben (2006), comparando as empresas com a sociedade, indica que aquelas são as crianças – sabem muito pouco além de crescer (apesar de o fazerem muito bem), e reclamam quando limites são impostos. Sua socialização é papel da política, e está na hora de esta atuar.

Como visto, a implementação da responsabilidade social pelas empresas não decorre meramente de sua voluntariedade, mas de pressões de mercado, sejam elas trazidas por consumidores conscientes ou por seus investidores. No entanto, o papel do Estado em sua cobrança não pode ser desconsiderado, já que este influencia diretamente a responsabilidade social através da cobrança mínima trazida pela legislação, principalmente em atividades que geram grande déficit social. Assim, o próximo capítulo buscará identificar a relação entre o estado regulador e a responsabilidade social, baseando-se na indústria de produção de petróleo no Brasil.

3. Responsabilidade Social Empresarial e Petróleo: o papel da regulação

O último capítulo une as duas linhas de discussão no ambiente de análise das empresas exploradoras de petróleo no Brasil. Observando os programas de responsabilidade social existentes e seus reais impactos sociais, busca-se indicar qual deverá ser a postura do Estado regulador para garantir o desenvolvimento.

3.1. Programas de responsabilidade social empresarial das empresas exploradoras de petróleo no Brasil

A seção apresenta um levantamento de todos os programas de responsabilidade social fomentados por empresas exploradoras de petróleo no Brasil. A partir de listas da ANP e de informações públicas fornecidas pelas próprias empresas, pode-se observar o que a indústria considera “responsabilidade social”. Objetiva-se indicar as atividades realizadas por cada programa, a população por ele beneficiada e seus impactos na diminuição do déficit social acarretados pela exploração de petróleo.

Quanto à natureza das variáveis, a pesquisa pode ser classificada em quantitativa ou qualitativa. Lakatos e Marconi (2007) descrevem a pesquisa quali-quantitativa como caracterizada pela quantificação, tanto na coleta como no tratamento dos dados; utiliza-se de técnicas estatísticas, com o objetivo de encontrar respostas que determinam as relações de causa e efeito entre variáveis.

Considera-se que a presente pesquisa é caracterizada como sendo quantitativa no mapeamento das empresas concessionárias em fase de produção e qualitativa na etapa de investigação das instituições selecionadas.

Os critérios para a seleção da amostra partiram do universo que é formado por todas as empresas exploradoras de petróleo no Brasil. Nesta pesquisa, o processo de mapeamento das instituições para a seleção da amostra foi dividido

em três etapas, de acordo com a Figura 2, a seguir:

Primeira Etapa - Mapeamento das empresas exploradoras de petróleo no Brasil

Segunda Etapa – Identificação das empresas em fase de produção de petróleo

Terceira Etapa – Nesta etapa, a partir de cálculos estatísticos, define-se o mínimo representativo de empresas engajadas em responsabilidade social

Figura 2 – Fluxograma das etapas do processo

A primeira etapa se baseia em dados coletados no site da ANP – Agência Nacional do Petróleo – para caracterizar o regime de concessões no Brasil. A classificação das empresas se baseou nos seguintes elementos, descritos no Quadro 1:

Subdivisão adotada	Descrição adotada
Grupo	Considera-se no mapeamento os grupos
	concessionários, não levando em conta suas subsidiárias
Origem	Nacionalidade do grupo, a partir de seu escritório central
Atividade	<p>Atuação nos diversos estágios da indústria. A atividade do grupo é subdividida de acordo com o potencial de produção do local (BE ou AM) e com o estágio de exploração (CD ou CP):</p> <p>BE – Blocos exploratórios: atividade inicial, consiste na detenção de áreas arrematadas por meio de leilões de licitações, as quais poderão ou não se tornar comerciais.</p> <p>AM – Acumulações Marginais: campos de menor estatura que podem ou não já estar em produção</p>

	CP - Campos em Produção: áreas de produção comercial CD – Campos em desenvolvimento
Atuação como operador de bloco	Observa-se que o mesmo grupo pode ser operador em uma concessão e não operador em outra

Quadro 1 – Subdivisões para análise dos grupos concessionários em E&P em petróleo no Brasil
Base de dados: ANP (2012).

Analisando a estrutura do regime de concessões, sob os critérios apresentados no Quadro 1, foi possível desenvolver uma planilha eletrônica utilizando o Microsoft Excel para o mapeamento das empresas concessionárias em exploração e produção de petróleo, utilizando dados atualizados até fevereiro de 2012. Foram listadas 78 grupos empresariais concessionários, sendo 38 estrangeiros – oriundos de Angola, Austrália, Canadá, Ilhas Caiman, China, Cingapura, Colômbia, Coreia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, Japão, Noruega, Panamá, Portugal e Reino Unido – e 38 brasileiros, como apresentado no Apêndice A.

O Quadro 2 apresenta de modo exemplificado como foram levantados os dados nesta etapa da pesquisa.

Grupo	Origem	Atividade	Op.	Não Op.
Somoi/Serena	Angola	BE		X
Sonangol	Angola	BE, CD, CP	X	X
Eromanga	Austrália	BE		X
Aloes/Silver Marlin	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Petrobras	Brasil	BE, CD, CP	X	X

PetroRecôncavo	Brasil	BE, CP	X	
RAL	Brasil	AM, BE, CP	X	
Chevron-Texaco	Estados Unidos	BE, CP	X	X
Esso	Estados Unidos	BE	X	
Statoil	Noruega	BE, CP	X	X
BP	Reino Unido	BE, CP	X	X
Shell	Reino Unido	BE, CD, CP	X	X

Quadro 2 - Exemplo do mapeamento das empresas concessionárias em E&P no Brasil Base de dados: ANP

A segunda etapa teve início após o mapeamento dos grupos atuantes no Brasil; a partir deste mapeamento houve a identificação das empresas que já atuavam na fase de produção de petróleo, explorando ativamente o campo, portanto potencialmente interferindo na economia e organização das cidades onde se localiza a exploração e/ou que oferecem suporte. Os resultados foram obtidos através da filtragem dos dados anteriormente colecionados, utilizando o mesmo software. O Quadro 3 exemplifica os resultados obtidos, expostos integralmente no Apêndice B:

Grupo	Origem	Atividade	Op.	Não Op.
Sonangol	Angola	BE, CD, CP	X	X
Aloes/Silver Marlin	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Aurizônia	Brasil	BE, CP	X	X
Brasoil	Brasil	BE, CD, CP	X	X
Panergy	Brasil	AM, CP	X	
Petrobras	Brasil	BE, CD, CP	X	X
Queiroz Galvão	Brasil	BE, CD, CP	X	X

RAL	Brasil	AM, BE, CP	X	
Koch/Central	Estados Unidos	AM, BE, CD, CP	X	X

Quadro 3 - Exemplificação do mapeamento de empresas em fase de produção Base de dados: ANP

Analisando o mapeamento do atual estágio de produção, foram identificadas 40 empresas, sendo 19 estrangeiras – com sede em 13 países – e 21 brasileiras.

Definido o universo de empresas, partimos para a terceira etapa do processo: definir qual o número mínimo de empresas que oferecem programas de responsabilidade social para considerar a CSR estatisticamente relevante na atividade de produção de petróleo no Brasil.

A partir de cálculos estatísticos descritos em Devore (2006), criou-se uma tabela no Microsoft Excel para facilitar os cálculos. Tomando por base o universo de empresas em fase de produção (40, sendo esta a população⁶³), tem-se que, para um nível de confiança⁶⁴ de 95% e uma precisão⁶⁵ de 10%, o número mínimo de eventos positivos – ou seja, a frequência de programas de CSR – é 13, como demonstrado na figura x:

Cálculo do tamanho de amostra para proporções

Tamanho da População	40
Proporção Populacional	95,00%

TAMANHO DE AMOSTRA PARA PROPORÇÕES				
PRECISÃO	NÍVEL DE CONFIANÇA			
	80%	90%	95%	99%
10%	7	10	13	18
5%	18	23	27	31
3%	28	32	34	36
2%	34	36	37	39
1%	39	39	40	40

Figura x: Cálculo da amostra relevante

⁶³ O número de indivíduos com chance de entrarem na amostra e em relação aos quais serão feitas inferências

⁶⁴ Probabilidade de acerto no teste de hipóteses e na estimação por intervalo

⁶⁵ Margem de erro para estimação da proporção populacional.

Das 21 empresas brasileiras que compõem a população da pesquisa, sabe-se, como demonstrado no capítulo 2, que a única que tem certificação de responsabilidade social é a Petrobras.

De setembro de 2012 a fevereiro de 2013, buscou-se contato eletrônico com as 40 empresas do universo da pesquisa. Através de pesquisas na rede mundial de computadores, foi possível realizar um cadastro de contato (site e e-mail) dessas empresas, objeto deste estudo de caso. As comunicações foram feitas em português, inglês ou espanhol, de acordo com o idioma utilizado no site. Devido à baixa responsividade⁶⁶, optou-se por fazer a análise através dos dados disponibilizados através dos sítios eletrônicos das empresas. A PETROBRAS, inclusive, ao responder o contato, indicou que as informações sobre programas corporativos de responsabilidade social estavam disponíveis em seu site.

Algumas dificuldades foram encontradas. Dez empresas não dispunham de sites operantes durante o período de levantamento de dados, quais sejam: ERG, RAL ENGENHARIA, WWAHINGTON, TDC, SINERGY GROUP e SILVER MARLIN; Cinco, apesar de listadas pela ANP como exploradoras em atividade de blocos no Brasil, não relatavam, em seus sítios eletrônicos, atividade de exploração de petróleo: PIONEIRA só apresentava atividades de construção civil, CHEIM apenas indicava transporte, SIPET tratava exclusivamente de agropecuária, SOTREQ apenas revelava vender maquinário para a exploração de petróleo, mas não se mostrava como exploradora e ARCADIS indicou prestar apenas serviços de consultoria para exploração de petróleo. Cinco empresas não disponibilizaram email ou formulários para contato em seus sites: SONANGOL, BRASOIL, STATOIL, SK e ONGC. Finalmente, duas empresas – EGESA e GENESIS 2000 – indicaram endereços eletrônicos inexistentes ou inoperantes para contato.

Apesar das dificuldades, observa-se que o mínimo estatístico sugerido

⁶⁶ Responderam, até o final do período de coleta de dados deste trabalho, as empresas: PHOENIX ENGENHARIA, indicando que detém blocos, mas participa de consórcio, sendo a operadora – UTC – responsável por eventuais programas de responsabilidade social. INPEX CORPORATION, que, após enviar diversos relatórios sobre responsabilidade social, informou por e-mail que participa de programas educacionais de contribuição social no Brasil, mas que, devido a contratos de confidencialidade – *confidential agreement* –, não pode revelar mais informações. Ainda, tal programa não é descrito nos relatórios oficiais da empresa sobre responsabilidade social, sendo, portanto, excluído da análise proposta nesta pesquisa. PETROBRAS, através do Protocolo SIC PETROBRAS 00295/2013, indicando que o seu sítio eletrônico continha toda a informação disponível sobre responsabilidade social.

pelo universo foi atingido: 16 empresas apresentaram, em seus sites, setores dedicados à descrição de sua política de responsabilidade social e os projetos por elas apoiados, superando a amostra relevante necessária de 13 empresas, como descrito. Assim, esta pesquisa baseia-se nos dados coletados nos sites das seguintes exploradoras, todas operadoras de blocos:

GRUPO	ORIGEM	ATIVIDADE	SITE
PETROBRAS	Brasil	BE, CD, CP	http://www.petrobras.com.br/pt/meio-ambiente-e-sociedade/promovendo-a-cidadania/ http://www.petrobras.com.br/minisite/desenvolvimento-e-cidadania/projetos/
SHELL	Reino Unido	BE, CD, CP	http://www.shell.com/bra/environment-society/brazil-social-investments/economy-capacity/project-ep.html
PETRO RECONCAVO	Brasil	BE, CP	http://www.petroreconcavo.com.br/
ORTENG	Brasil	AM, BE, CP	http://www.orteng.com.br/sustentabilidade/responsabilidade-social
QUEIROZ GALVÃO	Brasil	BE, CD, CP	http://portal.queirozgalvao.com/web/grupo/responsabilidade-social-e-ambiental
UTC	Brasil	BE, CD, CP	http://utc.com.br/textos.php?id=91
REPSOL YPF	Espanha	BE, CD, CP	http://www.repsol.com/es_es/corporacion/responsabilidad-corporativa/default.aspx
CHEVRON-TEXACO	Estados Unidos	BE, CP	http://www.chevron.com.br/responsabilidade-social/comunidade/responsabilidadesocial.aspx
Statoil	Noruega	BE, CP	http://www.statoil.com/brazil/pt/environmentsociety/pages/default.aspx
BP	Reino Unido	BE, CP	http://www.bp.com/sectionbodycopy.do?categoryId=3318&contentId=7073801
SONANGOL	Angola	BE, CD, CP	http://www.sonangol.co.ao/corp/socialProjects_pt.shtml
INPEX	Japão	BE, CP	http://www.inpex.co.jp/english/csr/index.html
ONGC	Índia	BE, CP	http://www.ongcindia.com/def3.asp?fold=newthisweek&file=newthisweek1.txt
SINOCHEM	Republica Popular da China	BE, CP	http://english.sinochem.com/g690.aspx
SK	República da Coreia	BE, CP	http://www.sk.com/happycontribution/fields/field01.asp
ANADARKO	Estados Unidos	BE, CP	http://www.anadarko.com/Responsibility/Pages/Overview.aspx

Apresentaram programas de responsabilidade social no Brasil as empresas PETROBRAS, SHELL, CHEVRON, STATOIL, ORTENG, QUEIROZ

GALVÃO, UTC e REPSOL. Os demais grupos estrangeiros tratavam de programas externos aos blocos brasileiros, portanto não relevantes para o levantamento pretendido por este estudo. Finalmente, a PETRORECONCAVO, apesar de brasileira, só tratou sobre a sua política interna de responsabilidade social – que meramente repete as recomendações internacionais sobre o assunto –, não indicando participação efetiva em qualquer projeto de CSR.

Assim, fez-se o seguinte levantamento de programas de responsabilidade social mantidos por empresas exploradoras de petróleo no Brasil:

Empresa	Programa
PETROBRAS	Programa PETROBRAS Desenvolvimento & Cidadania
SHELL	Projetos de capacitação junto à área do upstream – bacias de Campos e Santos: Programa Promover Fazendas de Maricultura Beneficiamento de pescado Reparo de barcos
CHEVRON	Elas em Movimento Com.dominínio Digital Inclusão Comunitária Enter Jovem Plus
STATOIL	Agenda Peregrino: desenvolvendo líderes nas comunidades pesqueiras Escola das Águas Dream, Learn & Work
ORTENG	Apoio financeiro às seguintes instituições: REPARTIR – Associação dos Amigos do Hospital Municipal Jesus AME – Ação Mineira para a educação COEP – Comitê de entidades no combate à fome e pela vida Mesa minas
QUEIROZ GALVÃO	Bombec – Bom de bola, bom de escola e bom cidadão Prêmio “O Papel da Água Restauração de elementos artísticos em Sabará Leitura para Todos Casa de Pernambuco em Portugal Crescer Sabendo Saúde Criança Renascer Programa Nascedouro de Talentos
UTC ENGENHARIA	Apoio ao Projeto NEOJIBA

	Projeto ECUCARTE Apoio aos produtores rurais vizinhos à BAPON Projeto de restauração do centro histórico de Porto Nacional (TO) Cursos de qualificação profissional nas obras BAPON Cursos de formação de soldadores e operadores de soldagem em Cruzeiro do Sul, Acre Cursos de Qualificação profissional na Gerdau Açominas
REPSOL ⁶⁷	Não há descrição

Apresenta-se uma breve descrição de cada um desses programas, de acordo com as informações oficiais disponibilizadas pelas empresas. Excetuam-se, portanto, a ORTENG, que apenas dá suporte financeiro à instituições, e a REPSOL, que não descreve os projetos de responsabilidade social implantados no Brasil.

3.1.1. PETROBRAS

A empresa concentra seus esforços de responsabilidade social no Programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania. Baseado em Seleção Pública de Projetos Sociais, a versão 2012 destinará R\$145.000.000,00 (cento e quarenta e cinco milhões de reais) para apoiar projetos voltados para a superação da pobreza e da desigualdade no país. Limitando o patrocínio a R\$ 1.650.000,00 (um milhão, seiscentos e cinquenta mil reais) por projeto, para vinte e quatro meses de execução, com possibilidade de renovação por igual período, a empresa priorizados projetos que tenham como público participante jovens entre 15 e 29 anos, que reapliquem tecnologias sociais mapeadas pela Rede de Tecnologia Social e que consideram o mapeamento do Programa Petrobras Agenda 21. Prevê, ainda, que estados do semiárido serão contemplados com, no mínimo, dois projetos.

Em seu site principal sobre responsabilidade social – específico, diferente das páginas que mostram o apoio da empresa ao esporte ou a cultura –, são destacados os seguintes programas:

⁶⁷ A Repsol apresenta, em sua Memória Anual 2011 – disponível em <http://repsol.webfg.com/memoria2011/es/responsabilidadCorporativa/nuestrasRelaciones/comunidadesLocales/nuestralInversionComunidad/flash> - evolução de 2009 a 2011 em distribuições de inversão social para o Brasil, decorrentes de projetos de CSR, porém não descreve quais programas são esses.

Oficinas do Samba: curso com duração de um ano, para capacitar alunos – que recebem ajuda de custo – para reciclar e reaproveitar os materiais utilizados nos desfiles de escolas de samba no Rio de Janeiro.

Nós da trama: iniciado em 1997, ajuda cooperativa de Araruama – Região dos Lagos do Rio de Janeiro – a realizar oficinas, incluindo o beneficiamento de fibras de matérias primas da região, para a confecção de produtos

Radiotube: apoiado pela Petrobras desde 2007, reúne ferramenta virtual para download e upload de áudios; rede com 723 emissoras de rádios comunitárias, comerciais e educativas e realiza oficinas técnicas sobre equipamento e linguagem de rádio.

Já no minisite do Programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania, os projetos em execução – portanto, de seleções públicas realizadas até 2010 – são divididos de acordo com áreas temáticas, como segue:

Área temática “Projetos de Geração de Renda e Oportunidades de Trabalho”

Rede de Tecnologia Social: A Rede de Tecnologia Social (RTS) articula e integra um conjunto de instituições com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável mediante a difusão e a reaplicação em escala de tecnologias sociais.

Rede de Reciclagem de Resíduos: Em consonância com a sua política de responsabilidade social, a Petrobras desenvolve ações e projetos voltados para a inserção social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis. As ações realizadas buscam valorizar uma categoria de trabalhadores historicamente excluída, que vem lutando para conquistar o reconhecimento de seu trabalho e da grande contribuição que presta, há décadas, em anonimato, na preservação ambiental do país. Têm como estratégia a construção e o fortalecimento de Redes de Reciclagem de Resíduos Sólidos.

Agricultura familiar com ênfase no Biodiesel: O Plano de Fomento à Agricultura Familiar visa fomentar a organização social e a inserção da agricultura familiar na cadeia produtiva do Biodiesel Petrobras, através de cooperativas que produzam, beneficiem, transportem e comercializem matéria-prima com a Petrobras Combustível. São estratégias de fomento a Agricultura Familiar: o estabelecimento de ações para o desenvolvimento da produção consorciada de oleaginosas e sua

comercialização, o fortalecimento das cooperativas já existentes e a promoção de incubação de novas cooperativas de produtores familiares, a organização das cooperativas em redes regionais de fornecimento de insumos a produção de biodiesel.

Ampliação do sistema agropastoril de Sombras Grandes e Milagres: O projeto tem como objetivo fortalecer o trabalho coletivo nas comunidades de Sombras Grandes e Milagres no semi-árido do Rio Grande do Norte, através da ampliação da produção de frutas e hortaliças agro ecológicas e capacitação em plano de negócio visando, assim, garantir e elevar a geração de renda, oportunidades de trabalho e a sustentabilidade da segurança alimentar. Suas ações são baseadas nos princípios de respeito e convivência saudável com o meio ambiente.

Projeto Vida e Dignidade no Sertão do Piauí: O projeto tem como objetivo promover ações de formação, geração de renda, gestão associativa e segurança alimentar para famílias de quilombolas e famílias de agricultores, envolvendo diretamente adolescentes, jovens, adultos e idosos dos municípios de Coronel José Dias e São Raimundo Nonato, ambos no Piauí. As ações propostas incidem no processo educativo (cursos, oficinas, seminários, palestras), econômico (ações de geração de trabalho e renda e cursos de capacitação profissional) e organizativo (assessoria em processos organizativos e capacitação) sob o pressuposto de construção coletiva do conhecimento, gerando adoção de práticas socioambientais que cuidem da cultura local e da natureza; adoção de sistema educativo de convivência com o semi-árido; melhoria da renda familiar e segurança alimentar; produção sustentável; estruturas organizacionais locais potencializadas para autonomia de gerenciamento e organização das famílias.

Difusão de tecnologia de piscicultura semi-intensiva para produção familiar de pescado em açudes do semiárido do Alto Oeste Potiguar: O objetivo do projeto é ampliar a implantação da piscicultura semi-intensiva e promover melhorias na sua metodologia, para aproveitamento de mananciais de águas interiores do Alto Oeste do Rio Grande do Norte. O programa de capacitação em piscicultura semi-intensiva, implantado pelo projeto, já foi aplicado em 16 comunidades pesqueiras da região, e agora pretende ampliar as ações do projeto, garantindo a sustentabilidade e a difusão das atividades,

estabelecimento de redes de negócios e melhoria da realidade escolar nos municípios.

Área temática “Projetos de Educação para a qualificação profissional”

A Cor da Cultura: O projeto tem como objetivo colaborar para a valorização do patrimônio cultural afro-brasileiro e para a ampliação e educação das relações étnico-raciais de crianças, jovens e educadores, disseminando conteúdos teóricos e práticos sobre o tema.

Espaço de Arte e Saúde Positiva: A Associação Brasileira de Combate à AIDS - Grupo Arco-Íris visa, através deste projeto, consolidar o Centro de Produção e Escoamento de Produtos Artesanais, para o trabalho de pessoas que vivem e/ou convivem com o vírus HIV/Aids, em situação de vulnerabilidade sócio-econômica, residentes no DF e cidades do Entorno, visando ao aumento/percepção de suas rendas e à melhoria das suas condições físicas de saúde.

A Violência sob a perspectiva de gênero: a mulher como indutora da mudança no cotidiano: O projeto tem como objetivo informar e sensibilizar mulheres presas e agentes do sistema penitenciário da Cidade de São Paulo sobre a prevenção a violência e a desigualdade de gênero, bem como fomentar políticas de gêneros no interior do sistema prisional, através do trabalho com oficinas temáticas de caráter informativo sobre desigualdade de gênero, violência doméstica, em particular, e violência urbana. As atividades são realizadas na Penitenciária Feminina da Capital e na Penitenciária Feminina de Santana, ambas localizadas na cidade de São Paulo. Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, responsável pelo projeto

Área temática “Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente”

Inclusão sem Fronteiras: O projeto possibilita que instituições e escolas da rede regular de ensino, que atendem pessoas com deficiência visual, tenham acesso a informações e operacionalização das tecnologias existentes, através da distribuição de máquinas de escrever em braile e kits com bengala, livros, manuais e pranchetas.

Consolidação e difusão do serviço Disque Denúncia Nacional de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes: O Disque 100 é um serviço gratuito e de abrangência nacional por meio do qual o usuário pode fazer denúncias, obter informações sobre os Conselhos Tutelares e outros órgãos que compõem a rede de proteção. O projeto é uma iniciativa da Associação Brasileira

de Assistência ao Deficiente Visual - Laramara - e conta com o patrocínio exclusivo da Petrobras por meio do Programa Petrobras Fome Zero. Uma das ações do programa, o Pate (Programa Avançado de Assistência e Tratamento a Pessoas Especiais), contribui para que as pessoas especiais possam exercer seus direitos fundamentais, concretizando o compromisso da Petrobras com a construção de uma sociedade inclusiva.

Meninos de Rua: O Projeto Meninos de Rua tem como objetivo atender no Centro de Convivência, com equipe multidisciplinar, crianças, adolescentes e jovens, em situação de risco. A associação responsável pelo projeto, Associação Beneficente Amar, desenvolve metodologias em linha emergencial, com abordagem de rua e acompanhamento do caso – e preventiva, com o objetivo de que os atendidos deixem as ruas e recuperem seus laços familiares e seus direitos sociais.

3.1.2. SHELL:

PROGRAMA PROMOVER: para estimular o desenvolvimento socioambiental na área de influência de suas operações de Exploração e Produção (Downstream), a Shell Brasil fechou uma parceria com o GAIA (Grupo de Aplicação Interdisciplinar à Aprendizagem), e implementa, desde 2007, o Projeto Promover – Programa de Mobilização e Viabilização Socioambiental.

O objetivo do programa é capacitar líderes de comunidades de pescadores artesanais e de organizações governamentais e não-governamentais na elaboração, gestão e captação de recursos para projetos socioambientais. Todas as localidades estão dentro da área de influência de campos onde a Shell produz petróleo (nas Bacias de Campos e Santos). A empresa pode eventualmente patrocinar projetos desenvolvidos ao longo do Promover que estejam em linha com sua Política de Investimentos Sociais, como é o caso do Projeto Óleo Reciclado Pescador Beneficiado

Fazendas de Maricultura: O apoio da Shell ao projeto de Desenvolvimento do Pólo de Maricultura da Região dos Lagos (RJ), em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e outras instituições, tem o objetivo de contribuir para aumentar a fonte de renda de

famílias da região. Trata-se do incentivo ao cultivo consciente e sustentável de mexilhões, ostras e coquiles em fazendas marinhas.

O projeto, que trabalha com três associações de pescadores de Arraial do Cabo (APAC, ACRIMAC e AREMAC), tem o apoio da Shell desde 2005. A fazenda gerenciada pela APAC já comercializa regulamente seus produtos.

Beneficiamento do pescado: Também fruto de diagnóstico realizado pela empresa de sísmica CGG junto a comunidades pesqueiras locais, o projeto Beneficiamento de Pescado, efetuado em outubro de 2009, ocorreu em Quissamã e foi coordenado pela ONG Viva Lagoa, englobando os cursos de formação e associação em grupo gestor, gestão em negócios, e capacitação em beneficiamento de pescado.

Reparo de barcos: Criado a partir de oficinas participativas com a comunidade de Cabo Frio, o Projeto Reparo de Barcos fez parte de uma parceria com a empresa de sísmica CGG e foi implementado entre novembro de 2008 e março de 2009, com a finalidade de atender a demanda local por capacitação no setor pesqueiro. Foram realizados quatro cursos de interesse da comunidade: mecânica de motores para embarcação de pesca; eletro eletrônica; engenharia naval e carpintaria naval. Coordenados pela ONG Viva Lagoa

3.1.3. CHEVRON:

A empresa revela que, desde 2010, foca seus esforços nas mulheres de comunidades do RJ e ES, com projetos de empreendedorismo e qualificação profissional.

Elas em Movimento - Realizado em parceria com o Fundo ELAS de Investimento Social, tem por objetivo fomentar oportunidades de geração de renda para mulheres que vivem em comunidades pacificadas do Rio de Janeiro. O projeto procura conciliar os sonhos destas mulheres com as demandas locais e as oportunidades de negócio que ainda não foram percebidas. Isso tudo aliado a uma ampla capacitação, superior a 100 horas, e investimento de recursos financeiros, permite que tenham a oportunidade de abrir seus próprios negócios e de mudar suas vidas e as das comunidades onde residem.

Com.domínio Digital - Desenvolvido em parceria com o Instituto Aliança e a USAID, o projeto visa implantar um modelo diferenciado de educação

profissional, com ênfase no desenvolvimento de competências comportamentais e habilidades ligadas à tecnologia da informação. Já capacitou 250 jovens mulheres, entre 14 e 29 anos, no Rio de Janeiro, com uma ótima taxa de inserção no mercado de trabalho.

Inclusão Comunitária - No município de Itapemirim (ES), área de influência da Chevron, a empresa apoia moradoras na abertura de pequenos negócios como, por exemplo, cooperativas de alimentos, confecção de roupas e brindes e capas de chuva e aventais para pescadores. Cerca de 60 mulheres já foram beneficiadas pelo programa, gerando renda para suas famílias. Realizado em parceria com o Instituto Aliança, o projeto oferece qualificação profissional de acordo com as oportunidades de trabalho e renda da região.

Enter Jovem Plus - Desenvolvido em parceria com o Instituto Empreender, o programa orienta jovens estudantes da rede pública de ensino do Estado do Rio de Janeiro com idades entre 14 e 29 anos sobre o mercado de trabalho, 65% deles mulheres. Também oferece o ensino da língua inglesa e auxilia na busca pelo primeiro emprego. O programa conta ainda com a parceria da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e das secretarias estaduais de Educação e do Trabalho e Renda. Cerca de mil jovens participaram da iniciativa em aproximadamente 30 escolas de ensino público.

3.1.4. STATOIL:

Agenda Peregrino: Essa iniciativa organizou uma série de workshops de desenvolvimento de competências, que aconteceram em 2009, explorando temas como a pesca local, desenvolvimento sustentável, gerenciamento de conflito e networking cooperativo. Coordenado em parceria com especialistas da Associação Brasileira de Desenvolvimento de Liderança (ABDL) e da SOMA Meio-ambiente, todas as atividades foram planejadas para que, até o fim do programa, esses grupos pudessem transformar suas idéias em projetos integrados, auto-sustentáveis e engajar atores sociais chave dentro de suas regiões.

Escola das Águas: Em 2006, a Statoil se juntou a Petrobrás, sua parceira no projeto BM-CAL-10, em Salvador, no Projeto Escola das Águas, liderado pela ONG Instituto Terraguá. O projeto consiste na criação de uma área

pública no Sul da Bahia onde comunidades da região encontraram uma oportunidade para o desenvolvimento de competência e geração de renda, especialmente nas áreas de piscicultura, reciclagem e inclusão digital.

Dream, Learn & Work: O projeto é um programa de onze meses desenvolvido por um grupo de companhias escandinavas envolvidas em atividades offshores no Brasil, numa parceria entre a ONG Dream, Learn & Work, Senai-RJ e o Instituto Bola Pra Frente. Essa iniciativa irá prover educação técnica em óleo e gás para um grupo de 25 jovens entre 18 e 24 anos, do Instituto 'Bola Prá Frente', com o interesse de incluí-los na cadeia de produção da indústria.

3.1.5. QUEIROZ GALVÃO

Bombec – Bom de bola, bom de escola e bom cidadão

Promovido pelo Consórcio Rio Paraguaçu, esse projeto socioeducativo valoriza as atividades lúdicas e a prática esportiva para a formação integral dos jovens. Palestras educativas, treinamento esportivo e atividades recreativas, sempre abordando questões socioambientais transversalmente, estimulam os participantes a desenvolver o senso crítico e uma visão cidadã

Prêmio “O Papel da Água”

O Prêmio “O Papel da Água” é uma iniciativa da Águas do Imperador, concessionária em atuação em Petrópolis (RJ) e controlada pela Saneamento Ambiental Águas do Brasil. Desde 2002, os estudantes que visitam as estações de tratamento de água e esgoto são convidados a concorrer com uma redação sobre o tema. A cada ano, os autores das dez melhores redações recebem mochilas recheadas de materiais escolares. O primeiro colocado ganha também uma bicicleta, sua escola recebe um computador com impressora, e seus professores, livros da Editora Vozes, parceira do prêmio.

Restauração de elementos artísticos em Sabará

Em dezembro de 2009, a Paróquia da Matriz de Nossa Senhora da Conceição de Sabará, uma das mais antigas de Minas Gerais, datada no início do século XVIII, comemorou a conclusão do restauro de seus elementos artísticos. O projeto teve o patrocínio da Queiroz Galvão.

Leitura para Todos

O Projeto Leitura para Todos do Consórcio Rio Paraguaçu é responsável pela primeira biblioteca de Vila de São Roque, distrito de Maragogipe

(BA). Com um acervo de cerca de 4,8 mil livros, de todos os gêneros e sobre os mais diversos temas, o projeto incentiva o hábito da leitura entre os moradores da Vila de São Roque e colabora para a bom desempenho escolar de seus estudantes.

Casa de Pernambuco em Portugal

Parceria entre o governo do Estado de Pernambuco, a Prefeitura do Recife, a Universidade Federal de Pernambuco, a Câmara do Porto, a Universidade do Porto e o Instituto Pernambuco Porto, a Casa de Pernambuco em Portugal foi idealizada como um centro de intercâmbio cultural, acadêmico e científico entre Recife e a cidade do Porto, cidades irmãs desde 2005. O projeto recebeu investimento da Construtora Queiroz Galvão.

Crescer Sabendo

O Crescer Sabendo é um programa de inclusão digital promovido pelas siderúrgicas Pinderé e Simasa para crianças de seis a quatorze anos, em Açailândia, interior do Maranhão. Em seis anos de funcionamento, o programa beneficiou mais de 2.500. O programa também desenvolve campanhas educativas saúde, higiene pessoal e vacinação envolvendo toda a população da cidade.

Saúde Criança Renascer

A Associação Saúde Criança Renascer atua junto às famílias de crianças internadas no Hospital da Lagoa, hospital público do Rio de Janeiro, para evitar que, após da alta, os pacientes retornem às condições precárias de tratamento, alimentação e higiene que propiciam sucessivas recaídas, num ciclo que só termina com a morte. A associação age sobre cinco vetores de qualidade de vida: saúde, profissionalização, moradia, educação e cidadania.

Programa Nascedouro de Talentos

Em Ipojuca (PE), o Estaleiro Atlântico Sul transformou um antigo matadouro público municipal em escola profissionalizante com capacidade para 600 alunos. Após a reforma, a escola foi doada à prefeitura de Ipojuca e batizada como Escola Nascedouro de Talentos. De 2007, data do início do programa a 2010 duas mil pessoas sem qualificação profissional anterior foram formadas. Essa é a primeira escola profissionalizando do município, e a decisão de implementá-la decorreu de pesquisa socioeconômica encomendada pelo estaleiro, que investiu cerca de R\$ 150 mil no programa

3.1.6. UTC ENGENHARIA

Não há informações sobre os três primeiros projetos - Apoio ao Projeto NEOJIBA; Projeto ECUCARTE; Apoio aos produtores rurais vizinhos à BAPON

Projeto de restauração do centro histórico de Porto Nacional (TO)

A UTC Engenharia/ contrato BAPON firmou uma parceria com a Prefeitura de Porto Nacional (TO), o IPHAN/TO (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e o SENAI- TO (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial). O objetivo é restaurar o prédio onde funcionava o Abrigo João XXIII, voltado especialmente para idosos, no polígono tombado do centro histórico de Porto Nacional e que atualmente se encontra em condições precárias.

Iniciado em 2011, cada parceiro é responsável por uma etapa do processo de restauração. A UTC Engenharia, idealizadora do projeto junto ao Município de Porto Nacional, fornece os materiais necessários para os serviços de restauração, como para os cursos de qualificação de mão-de-obra local. Dessa forma, ao mesmo tempo em que promove a melhoria do abrigo, a UTC garante a formação qualificada de carpinteiros, pedreiros e pintores, a partir de cursos ministrados pelo SENAI, com duração de cerca de 50 dias cada.

Ao participar dessa iniciativa, a UTC, responsável pela construção e montagem da BAPON para a BR Distribuidora, também garantirá benefícios à região e aos cerca de 51.000 habitantes do município de Porto Nacional, como mais mão de obra qualificada para construção civil, deixando a sua parcela de contribuição nesta região.

Cursos de qualificação profissional nas obras BAPON

Numa parceria com o SENAI e a Prefeitura de Porto Nacional, a UTC Engenharia promoveu cursos de qualificação profissional para “Carpinteiros em Formas de Concreto” e “Pedreiros” na sede da entidade no município de Porto Nacional (TO).

Os cursos aconteceram ao longo de 2011 e beneficiaram cerca de 60 alunos residentes no município.

Ao mesmo tempo, na comunidade de Luzimangues - a mais próxima das obras BAPON, também instalada em Porto Nacional - outros 4 cursos também voltados à qualificação profissional e oferecidos pelo SENAI foram apoiados pela UTC Engenharia. São eles: “Assistente Administrativo”, “Costura em Malha

Industrial”, “Eletricista Predial e de Construção Civil” e “Pedreiro”.

Tendo em vista a escassez de mão de obra especializada na região e diante do elevado número de novas obras previstas para o município de Porto Nacional e para o estado do Tocantins como um todo, a UTC visa contribuir para o aperfeiçoamento profissional e consequente melhoria das condições de vida das famílias locais, possibilitando a sua inserção no mercado de trabalho.

Cursos de formação de soldadores e operadores de soldagem em Cruzeiro do Sul, Acre

A parceria entre a UTC Engenharia/Basul II e o SENAI do Acre possibilitou a implantação de um curso para formação de soldadores e operadores de soldagem.

A intenção do treinamento é a qualificação destes profissionais e o possível aproveitamento dos mesmos pelas empresas prestadoras de serviços na obra Basul II, localizada em Cruzeiro do Sul (Acre). Esta capacitação tem ainda o objetivo de atender ao mercado de trabalho após a entrega da obra, permitindo uma continuidade de perspectiva de trabalho aos treinados.

Cursos de Qualificação profissional na Gerdau Açominas

A “Escolinha de Solda” é uma parceria do Sindicato dos Metalúrgicos e a UTC Engenharia no Contrato Gerdau Açominas, que engloba os cursos de soldador, mecânico de manutenção, pedreiro, refratário e eletricista de manutenção industrial, qualificando jovens e adultos do entorno de Ouro Branco, oferecendo oportunidade de trabalho a esses alunos nos contratos da empresa.

A participação da UTC consiste no apoio com equipamentos e materiais de consumo para a realização de aulas práticas. No ano de 2011 cerca de 450 homens e 150 mulheres concluíram os cursos de formação profissional, onde cada um recebeu a sua certificação profissional.

Apresentados os programas, porém, seguem alguns questionamentos. De acordo com Freitas (2011), as atividades da companhia devem se limitar a atos (econômicos) que guardem relação com o intuito lucrativo dos acionistas e desde que estejam dentro da lei. E no âmbito destes atos estão compreendidos aqueles que, além de conservarem a finalidade econômica, são acompanhados de um objetivo social de beneficiar a coletividade.

Este ponto liga-se à teoria clássica de responsabilidade social, como

apresentado no segundo capítulo. No entanto, ao se entender responsabilidade social vinculada à idéia de que as empresas, como os indivíduos, devem ser responsabilizadas por todas as conseqüências decorrentes de atitudes tomadas. Por isso, antes de adotar qualquer política seria fundamental uma análise profunda de todos os elementos envolvidos. A organização socialmente responsável se comportaria de maneira a proteger e melhorar a qualidade de vida da sociedade, como entende a perspectiva progressista.

Sabe-se que o conceito de qualidade de vida é extremamente importante, uma vez que constitui o único critério substancial para qualquer julgamento sobre progresso e desenvolvimento, embora seja comum o seu uso em contextos impróprios. Nesses termos, o modelo de responsabilidade social deveria resultar de uma preocupação em se aliar o desenvolvimento econômico ao desenvolvimento da qualidade de vida da sociedade.

A maior parte dos programas apresentados não visa, efetivamente, a diminuir os impactos da exploração do petróleo, como desejado. Apenas a SHELL e a STATOIL revelam preocupações em entrelaçar seus projetos com questões diretamente ligadas a petróleo. A PETROBRAS, por trabalhar com sistema de seleção pública, depende dos projetos que lhe serão propostos. A CHEVRON decidiu focar em um público específico, que não necessariamente é afetado por suas atividades. A ORTENG parece considerar que o mero apoio a entidades se encaixa na idéia de responsabilidade social. Finalmente, a QUEIROZ GALVÃO e a UTC parecem vincular seus projetos de responsabilidade social à sua área original de atuação: a construção civil.

Heloisa Werneck Guimarães indica, em 1984, que, apesar do boom do ideário de responsabilidade social, a sua efetividade ainda não é garantida, já que as propostas mais concretas, ou seja “a participação em esferas institucionais não ligadas diretamente à atividade empresarial, parece que serão de maior benefício para a elite empresarial do que para a sociedade global” (GUIMARAES, 1984, p. 218). É incômodo ver que o assunto ainda é tratado como novidade, e que a instrumentalização dessa responsabilidade social ainda não ocorre.

Ainda, de forma geral, observa-se que as empresas preferem financiar ou apoiar entidades civis em seus projetos que promover diretamente programas de responsabilidade social. Como, então, promover a reversão dos impactos sociais causados? Assim, pode-se realmente considerar tal apoio financeiro como efetivo

programa de responsabilidade social das empresas exploradoras, ou seriam programas de responsabilidade social das entidades que os promovem? Opta-se pela segunda explicação, pois as empresas exploradoras não cumprem efetivamente sua função social.

Da mesma forma, não podemos chamar de responsabilidade social as ações, programas, benefícios, etc. que foram adotados pelas empresas como resultado de negociação trabalhista (acordo, convenção, etc). Neste caso, estamos diante de uma questão de poder, barganha política, e não de responsabilidade social. Nesse sentido, CHEIBUB discorda da inclusão de atividades sociais acordadas em convenções coletivas. Mesmo que elas reflitam anuência do empregador, está anuência se deve a uma negociação e não a uma adoção unilateral de uma ação social.

Ainda, Rodrigo Almeida Magalhães exclui do âmbito da responsabilidade social atos tomados visando a benefícios sociais:

A partir desses atos, as empresas ainda conseguem obter benefícios fiscais, ou seja, ao invés de pagar os impostos, elas investem na comunidade o capital que seria do Estado. Entretanto, esse direcionamento dos tributos não podem ser considerados como responsabilidade social, porque a empresa está investindo na sociedade um dinheiro que não é dela, e sim do Estado. (MAGALHÃES, 2007, p. 347).

A PETROBRAS parece concordar com este autor, já que não apresenta, em seu site de responsabilidade social, programas de apoio ao esporte - Programa Petrobras Esporte & Cidadania, Programa Petrobras Esporte Motor e Programa Petrobras Esporte de Rendimento – nem programas de apoio à cultura, como o Programa Petrobras Cultural, entre outros. Ressalta-se que o apoio à cultura recebe incentivos fiscais, previstos no art. 18 da Lei 8.313/1991⁶⁸.

⁶⁸ Art. 18. Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, inciso II, desta Lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei. ([Redação dada pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

§ 1º Os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de: ([Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

a) doações; e ([Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

b) patrocínios. ([Incluída pela Lei nº 9.874, de 1999](#))

3.2. Responsabilização Social via Regulação: ambiente hard ou soft?

A responsabilidade social da empresa tem sido vista como a grande e incontestável solução para todos os problemas e males do capitalismo⁶⁹. Em geral, discordar dos ideais de RSC toma conotações politicamente incorretas por haver uma carga emocional e política no discurso⁷⁰. Os problemas que se relacionam à RSC são vários. Os argumentos utilizados para defendê-la são, usualmente, de ordem ética ou moral. Todavia, para se sustentar a ideia de obrigação social das companhias, a regra deve valer para todos e, ao mesmo tempo, deve prever os comportamentos indesejáveis para sanear as falhas de mercado e alcançar os objetivos ditos sociais⁷¹. E, ressalte-se, esses objetivos sociais podem assumir uma variedade infinita. Parte-se da idéia que a adoção de responsabilidade social é sempre positiva para a sociedade. Esquece-se, no entanto, que essa valoração precisa considerar também a ótica política, pouco discutida em trabalhos sobre CSR⁷². Inserida esta dimensão, indaga-se como – e se – a CSR contribui para a garantia dos direitos dos cidadãos.

Apenas como ilustração, contraste a posição política das empresas em um modelo de welfare capitalism com sua posição em um modelo social-democrata. No primeiro caso as empresas assumem, elas próprias, o bem-estar de seus empregados provendo moradia, assistência à saúde, aposentadoria, etc. Aparentemente um modelo de extrema responsabilidade social. Mas, quando se considera as conseqüências políticas desse modelo, observamos que há,

§ 2º As pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio referido no parágrafo anterior como despesa operacional. [\(Incluído pela Lei nº 9.874, de 1999\)](#)

⁶⁹ SADDI, Jairo. Notas sobre a Responsabilidade Social Corporativa: Uma Perspectiva mais Cética em Sintonia com Nossos Tempos. *In*: CASTRO, Rodrigo R. Monteiro de; AZEVEDO, Luís André N. de Moura (Coords.). **Poder de Controle e Outros Temas de Direito Societário e Mercado de Capitais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p.275.

⁷⁰ SADDI, Jairo. Notas sobre a Responsabilidade Social Corporativa..., p. 276.

⁷¹ SADDI, Jairo. Notas sobre a Responsabilidade Social Corporativa..., p. 277.

⁷² Exceção deve ser feita para a discussão desenvolvida por Reed, 1999. Com base na teoria crítica de Habermas o artigo discute, entre outras questões, a relação entre RSE e a democracia.

teoricamente, um acentuado aumento do poder das empresas que, além de unidade primária de bem-estar econômico dos trabalhadores e da comunidade onde se insere, passa a ser também fonte de bem-estar social. Acrescenta-se poder social ao poder econômico das empresas. Esse resultado pouco considerado nas discussões sobre CSR. Ele é desejável?

Essa situação pode diminuir o poder e a autonomia de outros atores sociais, como os sindicatos. Esse é um risco que se deve ter em mente ao se demandar que empresas assumam responsabilidades sociais porque têm recursos e poder - maiores que outros atores sociais - para assumi-las. Pode-se operar um fortalecimento do poder das empresas e corporações na medida em que, além de unidades de produção econômica, elas passam a ser vistas como promotoras de bem-estar social, no sentido mais amplo que o estritamente econômico. Arrisca-se, também, contribuir-se para o esvaziamento do espaço público e da compreensão de que bem-estar social é um direito de cidadania, cuja garantia é obrigação de toda sociedade, e não de determinados atores, por mais fortes e influentes que o sejam.

No modelo da social-democracia, em contraste, as empresas se limitam ao seu papel econômico, seu poder limita-se a essa esfera. Elas provêem apenas bem-estar econômico aos seus trabalhadores, limitando-se ao que demanda a lei, embora possam fazer mais se considerarem que é de seu interesse. Sua contribuição para o bem-estar social é indireta, via Estado, que é o garantidor do bem estar social, mesmo que não seja o provedor direto. Enquanto o primeiro modelo enfraquece a esfera pública, fragmentando a noção de direito universal inerente à idéia de cidadania; o segundo modelo fortalece essa idéia na medida em que responsabiliza e obriga a um ator social bem definido e especificado (o Estado) a garantir os direitos universais. Ademais, o modelo social democrata fortalece o Estado, ator que pode se contrapor ao poder exercido pelas próprias empresas e outros atores poderosos na sociedade.

Assim, propõe-se uma rediscussão da responsabilidade social, já que há conseqüências políticas de cada curso de ação: essas ações têm conseqüências não apenas para a própria empresa ou para os grupos beneficiados diretamente por elas, mas para a sociedade como um todo já que influi na distribuição de poder político na própria sociedade. Desta forma, é essencial considerar o papel do Estado na responsabilidade social.

Vital MOREIRA confere a atual atribuição estatal de regulador da economia privada a uma série de fatores: (i) redução do papel econômico do Estado, (ii) a privatização de empresas públicas, (iii) a diminuição dos poderes regulatórios, (iv) a liberalização dos setores anteriormente sujeitos a regime exclusivo público ou privado, (v) a limitação ou eliminação de serviços públicos e (vi) o fomento da concorrência nacional e internacional. Para o autor, o processo de desintervenção econômica do Estado produz um intenso reforço da atividade regulatória estatal. E isso ocorreria por cinco razões básicas: (i) importa regular o mercado para garantir a concorrência; (ii) importa regular o mercado em razão de seus limites e falhas eventuais, para que o mesmo possa então funcionar; (iii) importa regular para afastar ou atenuar as externalidades negativas do funcionamento da economia (p. ex. custos sociais associados a danos ambientais); (iv) importa regular para promover a proteção dos consumidores, e (v) importa regular para garantir as denominadas obrigações de serviço público.

Marçal Justen Filho indica que o objetivo da regulação é “conjuguar as vantagens provenientes da capacidade empresarial com a realização de fins de interesse público”. Prossegue, afirmando que “especialmente quando a atividade apresentar relevância coletiva, o Estado determinará os fins a atingir, mesmo quando seja resguardada a autonomia privada no tocante à seleção dos meios”. Portanto, a regulação estatal teria contornos abertamente promocionais, pois “todas as atividades, inclusive aquelas até então desenvolvidas pelo Estado, são assumidas pelos particulares, mas assujeitadas a controle intenso e contínuo, com a finalidade de conduzir os particulares a atingir resultados necessários ao bem comum”.

Uma característica essencial do Estado Regulador é atividade regulatória contemporânea não estar restrita tão-somente ao campo da economia. Ao lado dela, encontra-se a denominada regulação social.

Michel CROZIER demonstra preocupação com o tema, em sua clássica obra “Estado modesto, Estado moderno. Considera o autor totalmente ultrapassada a separação entre o econômico (terreno do racional puro) e o social (terreno da justiça distributiva). Defende uma regulação do social em bases diversas da regulação operada no campo econômico. Enquanto esta teria por foco a quantidade (segundo ele, um modelo colocado em xeque em atividades mais complexas), aquela teria por foco a qualidade e a relação

humana

A irrupção da concorrência japonesa fez explodir este modelo de racionalidade por demais perfeito, no mesmo momento em que a passagem para a sociedade pós-industrial, dominada pelos serviços e pela alta tecnologia, já começava a colocá-lo em questão. Nesta sociedade, de fato, o fator humano retoma a vantagem, os homens são cada vez menos intercambiáveis. Para permanecerem competitivas, as empresas devem mobilizar os recursos humanos dentro da organização e reintroduzir o cuidado com as complexas relações humanas no seu exterior, tanto com os clientes quanto com os fornecedores e empreiteiros. O social não se limita mais ao distributivo, mas torna-se um elemento essencial do conjunto dos fatores de produção. (CROZIER, 1989, p. 99-101)

Entender o social ligado aos fatores de produção liga o Estado regulador às empresas, em uma relação comensal. A regulação não parte exclusivamente do Estado: Vital MOREIRA indica que a regulação pode ser auto-regulação quando os regulados são também os reguladores, através de esquemas organizatórios adequados, necessariamente através de decisões ou acordos estabelecidos por e entre as suas organizações associativas ou representativas” (MOREIRA, 1997. p. 52.).

Nesse sentido, Bernardo Freitas (2011) ressalta que, mesmo que se sistematizassem as regras e princípios referentes à CSR, seria inviável ao Estado, como entidade regulamentadora, compatibilizar os anseios entre a própria regulação, os regulados e terceiros⁷³. A falta de especialidade do Estado proporcionaria esforços significativamente altos às atividades de regulação de cada setor econômico específico e, portanto, os custos de transação que geram as falhas de mercado relacionadas com os ideais de RSC não compensariam a intromissão regulatória. E tudo isso sem ainda abordar o incentivo negativo que o Estado geraria ao empresário a cada ato regulamentar de cunho social que impusesse a determinado setor da atividade econômica.

Inicialmente, questiona-se: a companhia poderia ser coagida a praticar atos de responsabilidade social que extrapolem aquelas condutas previstas como obrigatórias na regulação de sua atividade? No Brasil, projetos de Lei como o PL n.º 1305/2003, de autoria do Deputado Bispo Rodrigues, propuseram institucionalizar a responsabilidade social, que seria legalmente exigida a todas as

⁷³ SADDI, Jairo. Notas sobre a Responsabilidade Social Corporativa..., p. 277.

empresas do país. A proposta foi arquivada, por pareceres contrários das comissões de apreciação. A razão parte da inexigibilidade de adoção da responsabilidade social pelas empresas. Se o Estado não regula uma determinada conduta, não há que se falar em deveres jurídicos oponíveis ao controlador da gestão da empresa no sentido de limitar suas decisões ao interesse genérico da coletividade. E quando o Estado decide regular – impor condutas ou estabelecer vedações à ação – não há que se falar em responsabilidade social, mas em obrigação legal⁷⁴. Se não há uma obrigação legal imposta pelo Estado(direito objetivo), não há a contrapartida do direito de ação (direito subjetivo) da coletividade para exigir certa conduta das companhias (ou melhor, dos controladores da gestão da empresa).Em suma, enquanto ao acionista é conferido o direito de exigir a busca pelo lucro, à coletividade resta apenas exigir os deveres negativos decorrentes do princípio de não ofender a ninguém, consubstanciado no regime jurídico dos atos ilícitos.

É nesse ponto que se verifica o limite sutil entre a responsabilidade social e obrigação legal. Como demonstrado no segundo capítulo, considera-se que a discussão sobre responsabilidade social tem que tomar como dado que as empresas cumprem com suas obrigações legais (tributárias, fiscais, trabalhistas, ambientais, etc.). A questão que se apresenta é se as empresas e/ou os empresários/executivos assumem alguma responsabilidade além daquelas exigidas por lei. Não faz sentido, portanto, denominar de responsabilidade social o cumprimento da lei.

Por outro lado, de acordo com o Instituto Ethos, a responsabilidade social inicia-se como um processo reativo às cobranças estatais, só atingindo estágios proativos gradualmente, e em mercados refinados. Assim, observa-se a importância da regulação para exigir que as empresas diminuam os impactos sociais causados por suas atividades e garantir o cumprimento de sua função social. Ora, foi visto que a exigência pelo Estado de que as empresas tenham programas de responsabilidade social desvirtua a natureza do instituto, pois o transforma em obrigação legal. No entanto, se a empresa não cumpre sua função social, ou se sua atividade causa danos à sociedade, será juridicamente

⁷⁴ A palavra *legal* é empregada aqui no mais amplo sentido de normas emanadas pelo Poder público competente.

responsabilizada. Transforma-se a responsabilidade social da empresa em responsabilização social, e não há dúvidas que esta é exigível.

A sustentabilidade das decisões gerenciais tomadas pelos detentores do controle sobre a gestão da propriedade da companhia definem a responsabilidade social da empresa. Se não há uma norma legal (direito objetivo) que imponha a uma grande petrolífera a obrigação de utilizar em suas plataformas de extração equipamentos com alta tecnologia de segurança, a coletividade não tem o poder (direito subjetivo) de exigir que isso seja feito. Por mais que a utilização desses equipamentos seja de interesse público em virtude da redução do risco imposto à coletividade, não há como coagir a petrolífera a utilizar tal tecnologia, a não ser que o Estado intervenha através da regulação e, assim, crie a obrigação legal para a companhia. A responsabilidade social torna-se obrigação legal. Contudo, essa ausência de responsabilidade social da companhia – diga-se, isentar-se da busca em reduzir os riscos de sua atividade econômica sobre a coletividade – pode facilmente tornar-se um caso de responsabilidade civil. Basta que uma falha no equipamento utilizado pela petrolífera em suas plataformas resulte num vazamento de petróleo para que a companhia precise indenizar (em razão do regime da responsabilidade civil) inúmeras partes atingidas pelo evento e, por consequência, incorra em prejuízos de proporções tão astronômicas quanto o volume de óleo despejado nomeio ambiente. E esse é apenas um dos vários exemplos possíveis.

É importante lembrar que não são apenas os danos materiais e morais que permitem responsabilizar a empresa. O professor Antônio Junqueira de Azevedo engloba, no que chama de dano social, os atos dolosos, gravemente culposos ou negativamente exemplares que atinjam toda a sociedade, “num rebaixamento imediato do nível de vida da população” (AZEVEDO, 2004, p; 380), englobando, portanto, os impactos sociais negativos da atividade empresarial. O art. 944 do Código Civil, que limita a indenização à extensão do dano, não impede a fixação por dano social, além das por danos patrimoniais ou morais, visando a repor à sociedade o dano causado.

O dano social é, portanto, uma lesão a direitos difusos, concernentes

à sociedade. Logo, a Ação Civil Pública⁷⁵ é procedimento jurídico que instrumentaliza a responsabilização social, por proteger o meio-ambiente, o consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem econômica e urbanística, bem como qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Finalmente, ressalta-se que a responsabilização social não se limita ao dever empresarial de indenizar pelos danos sociais causados. Considera-se, também, as exigências advindas do Estado e dos acionistas e stakeholders, o que pode levar a outras sanções civis, penais e/ou administrativas, bem como a reflexos mercadológicos, sociais e financeiros.

O Estado deve garantir o cumprimento da função social da empresa, considerando, então, os impactos sociais da atividade: para tanto, deve fazer exigências regulatórias a serem cumpridas pelas empresas. Tais obrigações legais englobam, inclusive, os termos contratuais compactuados para iniciar a exploração. O ambiente, aqui, é de *hard regulation*.

Por outro lado, a responsabilidade social da empresa decorre da motivação instrumental, voltada para os acionistas ou para os *stakeholders*. A sua essência, pois, é de regulação flexível, mas deve cumprir as obrigações legais do ambiente rígido. Logo, pode-se dizer que a regulação da responsabilidade social é *soft regulation* envolvendo um centro de *hard regulation*, e este permite a responsabilização social. Na próxima seção, observar-se-á como uma atuação conjunta da sociedade civil com o Estado podem refinar o mercado, aumentando a incidência de efetiva responsabilidade social.

[OBS.: ESSAS CONCLUSÕES SÃO MINHAS. MANTEM AQUI, OU DEIXO SÓ NAS CONSIDERAÇÕES FINAIS?]

⁷⁵ Lei 7.347/1985, Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [\(Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011\)](#).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. [\(Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990\)](#)

V - por infração da ordem econômica; [\(Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011\)](#).

VI - à ordem urbanística. [\(Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001\)](#)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

3.3. Refinando o mercado para atingir o desenvolvimento

A presente seção não pretende discutir conceito e teorias acerca da noção de desenvolvimento. Considera-se que essa tarefa realizada ao longo da vasta obra de Celso Furtado. Busca-se discutir qual o papel do Estado e dos atores sociais para garanti-lo. Para o autor, é irrealizável - e por isso representaria um mito - o desenvolvimento econômico entendido como a idéia de que os países com economias menos desenvolvidas podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais países detentores de economias bem desenvolvidas. E aponta que diante dessa falsa idéia de desenvolvimento “tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento”.

Entretanto, cumpre destacar a análise de Calixto SALOMÃO FILHO sobre a concepção jurídica do desenvolvimento econômico, adaptada à realidade dos países subdesenvolvidos, em que deve ocorrer “a difusão forçada do conhecimento econômico em razão da inexistência de mecanismos desenvolvidos para tanto”. Nessa linha, enfatiza o autor:

Característica comum a quase todos os países subdesenvolvidos é a extrema concentração de poder econômico. Esta concentração de poder limita a expressão das preferências e a habilidade da sociedade para mudar e crescer. Limita a mudança pois esta não é possível sem o conhecimento dos problemas e dos objetivos que a sociedade como um todo deseja perseguir. Limita o crescimento porque, como visto, a existência de centros propulsores de desenvolvimento baseados na demanda (consumidores) não é compatível com a concentração do conhecimento econômico.

Entre os princípios que orientam a concepção jurídica do desenvolvimento econômico, impõe-se destacar o princípio redistributivo, cujo sentido é o de atribuir ao Estado a incumbência de redistribuição das riquezas (principalmente via universalização de serviços), como forma de conferir eficiência à ação estatal. Segundo Calixto SALOMÃO FILHO, é a figura de um Estado que “deve

basear sua gestão (inclusive do campo econômico) em valores e não em objetivos econômicos”. Assim, parece óbvio que a promoção do desenvolvimento há de visar a realização da dignidade da pessoa humana, e por isso estende-se a aspectos mais amplos, como os de natureza política, social, cultural e ambiental, entre outros.

Neste sentido, entende-se que a Carta Constitucional de 1988 contemplou o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental, embora não expressamente previsto na Constituição Brasileira de 1988. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (2008) entende que o direito ao desenvolvimento é um direito fundamental decorrente, nos termos do § 2º do art. 5º da Constituição da República, o qual deve ser plenamente satisfeito pelo Estado Brasileiro.

No preâmbulo da Constituição Brasileira restou consolidado que ao Estado Democrático por ela instituído cabe assegurar, entre outros valores supremos da sociedade, o desenvolvimento. Por seu turno, o inc. II do art. 3º da Lei Maior expressa ser um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil garantir o desenvolvimento nacional, cabendo à lei estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (§ 1º do art. 174). No entanto, insta ressaltar que o significado do termo, notadamente no sentido em que é empregado no Texto Constitucional - um dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro - não está adstrito a aspectos econômicos.

Sobre o tema, vale citar a inovação trazida pela professora Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (2012? É o artigo do conpedi), que observa dualidade jurídica: pode-se tratar do direito econômico do desenvolvimento e do direito humano ao desenvolvimento:

“Como direito econômico, o desenvolvimento se situa no âmbito das políticas públicas, internas ou internacionais, que abrangem os campos fiscal, trabalhista, de investimento nacional, de regulação da economia etc. Como direitos humanos, a natureza múltipla desses direitos os aproxima da temática do desenvolvimento incluído no rol dos direitos de solidariedade, preservado o sentido ético do vínculo, encarando-se o desenvolvimento para além de sua mera dimensão econômica ou de política econômica.”

No mesmo sentido, a Declaração sobre o direito ao desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu, em seu (art. 2.1) que “o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no

desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”. Configurando o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável de titularidade das pessoas e dos povos, o documento reconhece que a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

Insta reiterar a construção do Estado desenvolvimentista de Amartya SEN, para quem “o objetivo do desenvolvimento relaciona-se à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. As capacidades individuais dependem crucialmente, entre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas”. Sustentando que “o Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas”, SEN destaca que “as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento”.

Nesse sentido, no terreno da efetivação do direito ao desenvolvimento, resta evidenciada a função estatal de promoção do desenvolvimento dos indivíduos. É a responsabilidade estatal primária, repetidamente veiculada na Declaração sobre o direito ao desenvolvimento da ONU. As liberdades e oportunidades assinaladas por Amartya SEN, devem ser realizadas e garantidas pelo Estado, como meios para o exercício do direito ao desenvolvimento, e se consubstanciam em necessárias ações e intervenções levadas a cabo, prioritariamente, pela organização política em que os indivíduos encontram-se inseridos.

Essa corrente demonstra que há uma generalizada expectativa no sentido de que a vocação do Estado contemporâneo seja a de configurar-se em agente financiador e fomentador de atividades que tenham por fim gerar a transformação social. Mais duas construções teóricas se destacam, na mesma perspectiva adotada por SEN:

Gaspar ARIÑO ORTIZ enfatiza - ao lado do Estado regulador - a concepção do Estado financiador, concentrado na atividade de fomento, entendida como atividade de estímulo e pressão, realizada de modo não coativo, sobre os cidadãos e grupos sociais, para imprimir um determinado sentido a suas atuações. Para o autor, por meio de subvenções, isenções fiscais e créditos, o Estado não obriga nem impõe; oferece e necessita de colaboração do particular para que a atividade fomentada seja levada a cabo.

De grande repercussão mundial, é a formulação do Estado do Investimento Social, de autoria de Anthony GIDDENS, um dos idealizadores da versão contemporânea da denominada terceira via. Partindo da crise do Estado do Bem-estar Social, GIDDENS propõe uma nova forma de organização da economia, denominada economia mista. Por meio dela, buscar-se-ia uma sinergia entre os setores público e privado, com a utilização do dinamismo dos mercados sem perder de vista o interesse público. Nesse ponto, contudo, Vital MOREIRA sustenta que hoje as economias capitalistas são mistas quanto ao modelo de coordenação, na medida em que combinam em doses variáveis a coordenação estadual, a coordenação pelo mercado e a auto-regulação, por intermédio dos próprios agente económicos. Dizer que uma economia é de mercado é dizer apenas que nela predomina o princípio da coordenação pelo mercado. Nenhuma economia, por mais liberal que seja, dispensa hoje níveis de regulação mais ou menos intensa ..." (MOREIRA, 1997. p. 32.).

Afirma GIDDENS que esse modelo econômico “envolve um equilíbrio entre regulação e desregulação, num nível transnacional bem como em níveis nacional e local; e um equilíbrio entre o econômico e o não-econômico na vida da sociedade”. Em substituição ao modelo do Welfare State, o autor propõe uma sociedade de welfare, baseada em uma estrutura de welfare positivo, em que “os próprios indivíduos e outras instituições além do governo contribuem”.

Assim, qualquer que seja a construção técnica adotada, não há dúvidas de que a crise do modelo providencialista pôs em xeque a figura do Estado prestador, trazendo à baila a discussão em torno de uma co-responsabilidade entre Estado, empresas e sociedade na busca da concretização de uma extensa lista de direitos - sobretudo aqueles com sede constitucional - e portanto caracterizados formal e materialmente como direitos fundamentais. Neste sentido, entende-se a função social da propriedade e da empresa, como já apresentado. Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer Feitosa arremata:

“A necessária transformação social programada pela Constituição precisa convocar à cena os agentes jurídicos privados, como a sociedade e o mercado, aqui entendidos em sentido lato, mesmo que pela via da eficácia constitucional indireta” ⁷⁶ (FEITOSA, 2012? É o artigo do conpedi)

⁷⁶ A autora explica que a eficácia constitucional indireta é construção doutrinária alemã de Gunther Durig, e cita Vieira de Andrade: “As normas constitucionais, somente pela eficácia indireta, como o recurso às cláusulas gerais e aos conceitos jurídicos indeterminados, poderia agir sobre a autonomia privada, o livre desenvolvimento da personalidade e a liberdade negocial”.

Como visto no primeiro capítulo, a exploração do petróleo potencializa graves riscos para o desenvolvimento. Acaba-se de argüir que a responsabilidade pela minoração desses riscos é partilhada entre o Estado e atores privado. No entanto, diversos estudos mostram que grandes cadeias de exploração de indústrias extrativistas podem afetar negativamente o desenvolvimento, considerando questões econômicas, políticas e sociais, como no fenômeno do paradoxo da plenitude. Skjærseth et al (2004) pesquisaram como quatro grandes petroleiras – ExxonMobil, Shell, BP e TotalFinaElf – viam esse problema e o que faziam para responder esse desafio. Em suma, evidências empíricas sugerem que as empresas reconhecem questões sociais mais abrangentes em certos níveis, mas nenhuma reconhece o paradoxo da plenitude. Também há importantes diferenças quanto à resposta organizacional, acerca da transparência dos investimentos e como preocupações sociais são integradas às rotinas administrativas, como ficou evidente também no estudo de caso realizado neste trabalho.

Uma das formas utilizadas pelas empresas para dar transparência às suas ações de responsabilidade social é a utilização do balanço social, instrumento que permite ampliar o diálogo da organização com a sociedade, ao divulgar seus resultados sociais. É também uma ferramenta de gestão da responsabilidade social, pela qual a empresa entende de que forma sua gestão atende à sua visão e a seus compromissos estabelecidos em relação ao tema da Responsabilidade Social Empresarial (RSE), e em direção à sustentabilidade.

A qualidade da informação contida nos Balanços Sociais é uma questão bastante discutida. Siqueira e Vidal (2003) citam quatro aspectos que servem de norte para estes debates, que seriam: a padronização, o viés para potencialização de resultados, a baixa transparência e a abrangência destes relatórios.

A falta de um padrão oficial quanto à elaboração e divulgação do Balanço Social no Brasil faz com que as empresas que optam por publicarem-no voluntariamente acabem por fazê-lo, na maioria das vezes, de acordo com seus interesses, evidenciando o que desejam e, em alguns casos, manipulando os dados a medida em que omitem, amenizam ou transformam uma informação dando um caráter preponderantemente positivo ao relatório. Isto acaba por aproxima-lo a um

instrumento de marketing, onde a sua essência é perdida. Esse fenômeno foi, inclusive, identificado nos balanços sociais da PETROBRAS de 2000 a 2004, em análise feita por Siqueira e Dias.

Propõe-se, então, ao menos, padronizar o balanço social, já que a comunicação entre os gestores de uma organização e os stakeholders é freqüentemente a chave dos dilemas da responsabilidade social. Tal padronização poderia advir de regulação. Assim, ter-se-ia um termômetro para avaliar os impactos sociais das empresas, promovendo a sua conseqüente responsabilização social, nos moldes da seção anterior. Essa forma de avaliação, incluindo responsabilidade social, certificação e balanço social, será possivelmente incorporada pelo Banco Mundial como critérios no financiamento dos países em desenvolvimento” (ETHOS 2003)

Decerto, acreditar que um decreto governamental obrigando as empresas a publicarem um balanço social será a solução para todos os males é ser bastante ingênuo. Por outro lado, pretender que os dirigentes empresariais se conscientizem espontaneamente de sua responsabilidade para com a melhoria da qualidade de vida da sociedade global é esperar *ad infinitum*, como ressalta Heloisa Guimarães, desde 1983.

O Instituto Ethos (2003) indica que há diferentes graus de envolvimento do governo com a responsabilidade social das empresas, que incluem além da obrigatoriedade (estabelecimento de exigências legais a serem cumpridas), outras formas de atuação que estimulam e promovem a RSE (facilitador, parceria e endosso).

Pensando diretamente na exploração do petróleo, demonstrativos sociais poderiam ser exigidos contratualmente pelo Estado, bem como metas de melhoria dos impactos sociais causados. A responsabilidade social da empresa, por sua vez, poderia ser utilizada como fator diferencial na análise das propostas durante as licitações dos blocos. Tais estímulos ampliam o núcleo de hard regulation da responsabilidade social, refinando o mercado, e visando a diminuir os riscos da atividade ao desenvolvimento.

[idéia minha. Vai para as conclusões?]

Ainda, a maior transparência entre empresa e sociedade civil, promovida pelo balanço social, possibilita a melhor cobrança, pelos stakeholders, de atitudes que considerem relevantes. Quanto maior for a participação da sociedade

civil nessa fiscalização, maior a possibilidade de refinar o mercado. Assim, a atuação integrada do Estado, empresas e *stakeholders* aumenta a possibilidade de se atingir o bem estar social.

P.S.: Estou em dúvida sobre a relevância desta seção. Seria melhor colocar a parte sobre desenvolvimento logo no primeiro capítulo, e o trecho sobre balanço social na 3.1.?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No caso da exploração do petróleo, a doença holandesa e a *petropolitics* são grandes efeitos adversos para o país. A diminuição das exportações de produtos industrializados, aliada ao incremento nas vendas externas de petróleo bruto fez com que a OCDE já identificasse traços de doença holandesa no país. Quanto à *petropolitics*, teme-se que o incremento de receita pública oriunda do óleo leve ao incremento de gastos, aumento da corrupção e disputas internas entre os Estados por valores, como ocorreu nas discussões sobre os royalties. Para garantir que o ciclo do pré-sal seja abarcado por uma legislação mais benéfica para o Brasil, que passa ter uma das maiores reservas do mundo, ocorreu a mudança do marco regulatório, adotando a partilha para as áreas de pré-sal ainda não cedidas e mantendo a concessão *on shore* e nos contratos já pactuados. Também ocorreu a capitalização da PETROBRAS, que passa a ter obrigações de *joint ventures* com as empresas interessadas em explorar o pré-sal, e a criação da PPSA, empresa gestora dos contratos e responsável pela venda do óleo extraído, que passa à propriedade da União. Ainda, foi criado um fundo social, para administrar os recursos cabíveis à União oriundos da exploração do petróleo, visando a blindar o país em momentos de crise. Não se pode garantir que o investimento e utilização desses recursos garantam efetivamente os interesses sociais, já que podem ser utilizados em medidas de contabilidade criativa, como ocorreu com o FSB – o que permite inferir que o Brasil não está protegido da *petropolitics*.

As empresas exploradoras de petróleo, no entanto, não se eximem de minorar – ou, preferencialmente, anular – os impactos negativos de sua exploração, já que a Constituição de 1988 vinculou a atividade empresarial à promoção de sua função social. Essa função não se restringe ao lucro, objetivo maior da empresa – como defendido por Friedman – mas também não o nega: deseja-se apenas que a atividade empresarial seja socialmente responsável, respeitando as obrigações legais e a comunidade em que se insere. Neste sentido, surge a responsabilidade social empresarial, corrente gerencial adotada pelas empresas devido a uma motivação instrumental, já que, empiricamente, gera benefícios para a companhia,

aumentando o seu valor, mesmo indiretamente.

No Brasil, verificou-se que das 40 empresas que exploram petróleo, apenas nove apresentam programas de responsabilidade social. Tais programas, no entanto, consistem majoritariamente em apoio financeiro a ONGs, não mantendo relação com os danos sócio-econômico-ambientais decorrentes da atividade petroleira, não cumprindo totalmente sua função social. Como, então, se podem diminuir os impactos dessa atividade? A resposta reside na responsabilização social, pelo Estado e pela sociedade civil, das empresas que causem danos sociais, inclusive utilizando a Ação Civil Pública como instrumento processual. Ainda, por meio contratual, pode-se exigir dessas empresas relatórios de impacto social e a evolução das ações tomadas pela entidade, através dos balanços sociais. Por fim, o incremento de exigências legais para que as empresas cumpram sua função social aumentam o mínimo exigido pelo Estado para responsabilidade social. A regulação social desse assunto é, portanto, soft, com centro hard. Quanto mais esse núcleo duro for reforçado com interesses sociais, mais facilmente o desenvolvimento será atingido, garantindo o bem estar social.

REFERÊNCIAS [FALTA AJEITAR]

ALENCAR, Maria Luiza P. **Paradigmas Inconclusos: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados.**

Coimbra: Coimbra Editora, 2007. 620 pp.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional.** São Paulo: Atlas, 2009

ARRIAGA, Genaro. **Petropolitics in Latin America: A Review of Energy Policy and Regional Relations.** Inter-American Dialogue Working Paper, 2006. Disponível em http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/1114_IAD%20Andean_Arriagada.pdf Acesso em 10/08/2012

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais.* São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011.

BUCHÉB, José Alberto. **Direito de Petróleo: a regulação das atividades de exploração e produção e gás natural no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000

COOTER, Robert; ULEN Thomas. **Law and Economy.** Addison Wesley Publishing Company; 3rd edition, 1999.

DOURADO, Francisco. *A Influência da descoberta do pré-sal na economia fluminense.* 2010. Tese (Doutorado em Geologia)____Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Geologia, Rio de Janeiro, 2010

FERREIRA, Lier Pires. *Direito Internacional, petróleo e desenvolvimento: políticas de produção petrolífera em áreas inativas com acumulações marginais.* São Paulo: Saraiva: 2011.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica.** 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

IDIS. **Investimento social corporativo.** Disponível em http://www.idis.org.br/idis/inv-social-corporativo/copy_of_investimento-social-

corporativo. Acesso em 10/12/2009.

IDIS/ENFOQUE. **Cenário brasileiro do marketing relacionado a causas**. 2º

Seminário Internacional de marketing relacionado a causas, 27 set. 2005.

Disponível em http://www.idis.org.br/biblioteca/pesquisas/pesquisa-consumidores_idis-enfoque.pdf. Acesso em 05/12/2009.

ISO 26000.

MACEDO, Nívea.

http://bdtb.biblioteca.ufpb.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=976

MATTOS, Paulo (coord.) **Regulação Econômica e Democracia. O debate norte-americano**. São Paulo: Editora 34, 2004.

_____ **Regulação Econômica e Democracia. O debate europeu**. São Paulo: Singular, 2006

MARTINS, Daniela Couto. **A Regulação da Indústria do Petróleo, segundo o Modelo Constitucional Brasileiro**. Belo Horizonte: Forum, 2006.

MCKIBBEN, Bill **Hype vs. Hope: Is Corporate Do-Goodery for Real?** 2006.

Disponível em <http://www.motherjones.com/politics/2006/10/hype-vs-hope>

MEDAS, P.; ZAKHAROVA, D. (2009), “Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries”, *IMF Working Paper*, No. 56, March. Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0956.pdf> Acesso em 12 fev 2012 [1.2 e 1.3]

MOUROUGANE, A. (2011a), “Explaining the Appreciation of the Brazilian *real*”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 901, OECD Publishing. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3krcwd27k-en> Acesso em 11 fev 2012 [1.2 e 1.3]

_____ (2011b), “Refining Macroeconomic Policies to Sustain Growth in Brazil”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 899, OECD Publishing. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3krfd8txv-en>. Acesso em 11 fev 2012 [1.2 e 1.3]

OECD (2011), *OECD ECONOMIC SURVEYS: Brazil 2011*, OECD Publishing. Disponível em http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-brazil-2011_eco_surveys-bra-2011-en Acesso em 10 fev 2012 [1.2 e 1.3]

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de (org.). **Terceiro Setor: atualidades e**

perspectivas. Curitiba: OAB-PR,2006.

PRI. Princípios para o Investimento Responsável. Disponível em http://www.unpri.org/files/pri_por.pdf Acesso em 14/12/2009.

PULSELI, F. M.; BASTIANONI, S.; MARCHETTINI, N.; TIEZZI, E. *The Road to Sustainability: GDP and future generations.* WIT Press: Boston, 2008

SALOMÃO FILHO. Calixto. **Regulação e Desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros. 2002.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINNOTT, E. (2009), "Commodity Prices and Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean," Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1253047679843/6438618-1254513204494/Sinnott2009.pdf> Acesso em 12 fev 2012 [1.1]

SIQUEIRA, Mariana de e SANTOS, Rafael César Coêlho dos. **Os campos maduros de petróleo e o desenvolvimento regional: o caso do nordeste brasileiro.** Disponível em http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/brasil/13_561.pdf. Acesso em 15/12/2009.

SKJÆRSETH, Jon Birger; TANGEN, Kristian; SWANSON, Philip; CHRISTIANSEN, Atle Christer; MOE, Arild; LUNDE, Leiv. **Limits to Corporate Social Responsibility: A comparative study of four major oil companies** - Report 7/2004 for the Fridtjof Nansen Institute/ECON. Disponível em <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0704.pdf> Acesso em 25/07/2012

SPOSATI, Adailza. **Regulação social tardia : característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio.** VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044509.pdf> >. Acesso em 13/12/2009.

STEVENS, Paul. *Resource Impact: a curse or a blessing?* Disponível em http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/Vol14/Vol14_1.pdf Acesso em 09 fev 2012

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, Paulo Furquim. Economia dos contratos. In: ZYLBERSZTAJN, Decio e SZTAJN, Rachel.

Direito & Economia: análise econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

UZHEGOV, Sergey. Challenges of Globalization – Phenomenon of Plenty: Theory and diagnosis. In Perspectives of Innovations, Economics & Business, vol 9, issue 3, 2011. Disponível em http://academicpublishingplatforms.com/downloads/pdfs/pieb/volume9/201201110011_04_PIEB_Vol9_Issue3_Uzhegov_Phenomenon_of_plenty_pp.23-29.pdf Acesso em 08 fev 2012

WALTHER, A.; GLOFCHESKI, R. The global petroleum context. UNDP Discussion Paper 6. Disponível em http://www.un.org.kh/undp/images/stories/special-pages/extractive-industries/docs/the_global_petroleum_context_eng.pdf Acesso em 09 fev 2012. [1.2]

<http://www.unifoa.edu.br/cadernos/edicao/20/11.pdf>

APENDICE A

Grupo (1)	Origem (2)	Atividade(3)	Op.(4)	Não Op.
Somoil/Serena	Angola	BE		X
Sonangol	Angola	BE, CD, CP	X	X
Eromanga	Austrália	BE		X
Karoon	Austrália	BE	X	
Woodside	Austrália	BE		X
Aloes/Silver				
Marlin	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Arclima	Brasil	AM, CD	X	
Aurizônia	Brasil	BE, CP	X	X
Barra Energia	Brasil	BE, CD		X
Brasoil	Brasil	BE, CD, CP	X	X
CEMIG	Brasil	BE		X
Cheim	Brasil	AM, CP	X	
Codemig	Brasil	BE		X
COMP/Imetame	Brasil	BE	X	X
Const. Cowan	Brasil	BE	X	
EBX	Brasil	BE	X	X
Egesa	Brasil	AM, CP	X	
Engepet	Brasil	AM	X	
ERG	Brasil	AM, CP		X
Genesis 2000	Brasil	AM, CP	X	
HRT	Brasil	BE	X	
Lábrea	Brasil	BE		X
Orteng	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Panergy	Brasil	AM, CP	X	
Petrobras	Brasil	BE, CD, CP	X	X
PetroRecôncavo	Brasil	BE, CP	X	
Phoenix	Brasil	BE, CD, CP		X

Pioneira	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Proen	Brasil	AM, CD	X	
Quantra	Brasil	BE, CD		X
Queiroz Galvão	Brasil	BE, CD, CP	X	X
RAL	Brasil	AM, BE, CP	X	
Rio Proerg	Brasil	AM, CD	X	
Severo & Villares	Brasil	AM, CP	X	
Sipet	Brasil	BE, CP	X	X
Sollita	Brasil	AM, CD	X	
Sotreq	Brasil	BE, CP	X	
STR	Brasil	BE	X	x
UBX	Brasil	BE, CD, CP	X	
UTC	Brasil	BE, CD, CP	X	
Vale	Brasil	BE		X
Vibrapar	Brasil	BE		X
Vitória Ambiental	Brasil	BE	X	
W.Washington	Brasil	BE, CP	X	
BrazAlta	Canadá	BE, CP	X	X
Dover	Canadá	BE		X
Forbes & Manhattan	Canadá	BE		X
Gran Tierra	Canadá	BE	X	
Partex	Cayman, Ilhas	BE, CP	X	X
Sinochem	China, República Popular	BE, CP		X
Sinopec	China, República Popular	BE		X
Petro Latina	Cingapura	BE		X
Ecopetrol	Colômbia	BE		X

Integral	Colômbia	BE	X	
SK Maersk	Coréia, República da Dinamarca	BE, CP BE	X	X X
Repsol YPF	Espanha	BE, CD, CP	X	X
Anadarko	Estados Unidos	BE, CP	X	X
Chevron-Texaco	Estados Unidos	BE, CP	X	X
El Paso	Estados Unidos	BE, CD, CP	X	X
Esso	Estados Unidos	BE	X	
Hess	Estados Unidos	BE		X
Koch/Central	Estados Unidos	AM, BE, CD, CP	X	X
TDC	Estados Unidos	BE, CP		X
Vanco	Estados Unidos	BE	X	
TotalFinalElf	França	BE, CD		X
Arcadis	Holanda	AM, CP		X
ONGC	Índia	BE, CP	X	X
VB	Índia	BE		X
Inpex	Japão	BE, CP		X
Norse	Noruega	BE, CD, CP	X	X
Statoil	Noruega	BE, CP	X	X
SynergyGroup	Panamá	BE, CD, CP	X	
Galp Energia	Portugal	BE, CD	X	X
BP	Reino Unido	BE, CP	X	X
BG	Reino Unido	BE	X	X
Perenco	Reino Unido	BE	X	
Shell	Reino Unido	BE, CD, CP	X	X

APENDICE B

Grupo (1)	Origem (2)	Atividade(3)	Op.(4)	Não Op.
Sonangol	Angola	BE, CD, CP	X	X
Aloes/Silver Marlin	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Aurizônia	Brasil	BE, CP	X	X
Brasoil	Brasil	BE, CD, CP	X	X
Cheim	Brasil	AM, CP	X	
Egesa	Brasil	AM, CP	X	
ERG	Brasil	AM, CP		X
Genesis 2000	Brasil	AM, CP	X	
Orteng	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Panergy	Brasil	AM, CP	X	
Petrobras	Brasil	BE, CD, CP	X	X
PetroRecôncavo	Brasil	BE, CP	X	
Phoenix Empreendimentos (disse ser operada pela utc)	Brasil	BE, CD, CP		X
Construtora Pioneira	Brasil	AM, BE, CP	X	X
Queiroz Galvão	Brasil	BE, CD, CP	X	X
RAL	Brasil	AM, BE, CP	X	
Severo & Villares	Brasil	AM, CP	X	
Sipet agropecuária Ltda	Brasil	BE, CP	X	X
Grupo Sotred	Brasil	BE, CP	X	
UBX	Brasil	BE, CD, CP	X	
UTC	Brasil	BE, CD, CP	X	
W.Washington	Brasil	BE, CP	X	
BrazAlta (mudou nome para CANACOL)	Canada	BE, CP	X	X

ENERGY LTDA				
Partex	Cayman, Ilhas	BE, CP	X	X
	China, República			
Sinochem	Popular	BE, CP		X
	Coréia,			
SK	República da	BE, CP		X
Repsol YPF	Espanha	BE, CD, CP	X	X
	Estados			
Anadarko	Unidos	BE, CP	X	X
	Estados			
Chevron-Texaco	Unidos	BE, CP	X	X
	Estados			
El Paso (vendida para kinder Morgan)	Unidos	BE, CD, CP	X	X
	Estados	AM, BE,		
Koch/Central	Unidos	CD, CP	X	X
	Estados			
TDC	Unidos	BE, CP		X
Arcadis	Holanda	AM, CP		X
ONGC	India	BE, CP	X	X
Inpex	Japão	BE, CP		X
Norse	Noruega	BE, CD, CP	X	X
Statoil	Noruega	BE, CP	X	X
SynergyGroup	Panamá	BE, CD, CP	X	
BP	Reino Unido	BE, CP	X	X
	Reino			
Shell	Unido	BE, CD, CP	X	X