

Brasil: Não há milagre fácil

Como aumentar a transparência e responsabilidade das indústrias extrativas

Carlos Aguilar Sánchez
Rio de Janeiro

Série de artigos 2012¹

Sumário executivo

A consolidação do Brasil como uma economia emergente não se atribui a nenhum milagre político ou econômico pontual. O Brasil adaptou conscientemente grande parte de sua estratégia comercial e financeira a mudanças no cenário internacional. Como a demanda mundial por matéria-prima (sobretudo monocultura, petróleo e minerais) aumentou, a crescente economia do Brasil passou a depender cada vez mais das exportações de commodities.

As atividades de mineração e petróleo no Brasil estão em franca expansão. O Brasil atualmente tem um papel internacional proeminente nas indústrias extrativas, especialmente nas figuras da Vale, na mineração, e da Petrobras, em petróleo e gás. As rápidas transformações por que o país passou não foram acompanhadas por desenvolvimentos de política igualmente rápidos para garantir o acesso a informações públicas, que permitiria maior controle público sobre recursos e bens coletivos. A nova legislação para as indústrias de mineração e petróleo está sendo aprovada sem ou com escasso debate da sociedade brasileira.

Grandes empresas como a Vale e a Petrobras fortaleceram a posição do Brasil como um dos maiores exportadores de petróleo e minerais do mundo, sem que houvesse qualquer fórum para debate sobre as implicações desta tendência para a saúde, meio ambiente, flora ou fauna marinha, emprego ou impactos sobre a vida das comunidades afetadas. É urgente a necessidade de um debate sobre transparência e responsabilidade no Brasil, junto com a capacidade de imaginar uma sociedade diferente, que evite a exclusão, marginalização e destruição de comunidades e da natureza.

Felizmente, há uma enorme quantidade de figuras políticas e sociais trabalhando na questão: universidades, ONGs, movimentos sociais e até mesmo órgãos e institutos dos ministérios do governo. Há também um foco geográfico claro para esse movimento: como o estado do Rio de Janeiro e determinados estados amazônicos (Pará) possuem grandes volumes de extração de petróleo e gás, juntos eles formam uma área estratégica para o trabalho em indústrias extrativas no Brasil.

Sumário

Sumário executivo	1
Siglas	2
Indústrias extrativas e os países do BRIC	3
Brasil: Um protagonista nas indústrias extrativas	5
Principais figuras políticas e legislação	7
Recomendações de obras estratégicas no Brasil	10
Resumo de recomendações	13
O que a estratégia deve evitar	14
Bibliografia	14

¹ As economias emergentes desempenham um papel cada vez maior globalmente nos setores de petróleo, gás e mineração. Esse artigo pertence a uma série de artigos encomendados pela Transparency and Accountability Initiative (T/AI) e o Revenue Watch Institute (RWI) para explorar tendências e estratégias promissoras para diálogo no nível de país e internacional. A série aborda Brasil, China, Índia, Rússia, México, Filipinas e África do Sul. As visões expressas nesses artigos são de seus autores e não necessariamente expressam a opinião do T/AI e RWI.

ABOUT THE AUTHOR

Carlos Sanchez é um sociólogo especializado em direitos humanos e questões de desenvolvimento humano, além de ser membro da equipe coordenadora do Observatório do Pré-sal.

Uma estratégia para aumentar a transparência e responsabilidade do setor extrativo do Brasil poderia aproveitar a implantação do padrão internacional de responsabilidade social ISO 26000 pela Petrobras e um consórcio internacional de ONGs. Esse padrão, junto com o Balanço Social desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, poderia servir de base para debater lei obrigatória para toda a indústria extrativa.

O Brasil teria muito a ganhar com a criação de um grupo multilateral com a participação da sociedade civil, para a elaboração de relatórios nacionais sobre as indústrias extrativas e responsabilidade social. As iniciativas da sociedade civil devem ser fortalecidas, sobretudo, com a formação de redes comuns que possam contribuir com a criação de uma visão geral estratégica, tanto dentro do Brasil como em âmbito internacional – principalmente com relação à África e à América Latina.

Seria útil promover uma entidade política por meio da qual o governo brasileiro pudesse elaborar políticas de transparência e responsabilidade, criando relatórios obrigatórios para todos os pagamentos internacionais e projetos de empresas de capital aberto. E, como o debate legislativo está atualmente focado na cobrança de receitas, seria estratégico introduzir critérios de transparência e responsabilidade no debate sobre o código de mineração e royalties provenientes da extração de petróleo, como primeiros passos para aprofundar as estratégias para uma sociedade pós-desenvolvimentista.

SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Metalurgia, Materiais e Mineração
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAMT	Associação Brasileira de Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais, Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural
ALPA	Aços Laminados do Pará
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	Braço empresarial do BNDES
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
COMPERJ	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
CSP	Companhia Siderúrgica do Pecém
CSU	Vale e Aço Cearense e Companhia Siderúrgica Ubu
DJSI	Índice de Sustentabilidade da Dow Jones
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
EITI	Iniciativa pela Transparência nas Indústrias Extrativas
FCEM	Remuneração Financeira pela Extração de Recursos Minerais
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
GSP	Programa de Crescimento Sustentável
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
ICMM	Conselho Internacional de Mineração e Metais
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada
ISE-BOVESPA	Índice de Sustentabilidade Empresarial da Bolsa de Valores de São Paulo
MRE	Ministério de Relações Exteriores
PACS	Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul
PWYP	Publish What you Pay
SOX	Lei Sarbanes-Oxley
TKCSA	ThyssenKrupp CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda
USIPAR	Usina Siderúrgica do Pará

A **Revenue Watch Institute** promove o eficaz, transparente e gestão responsável dos recursos de petróleo, gás e minerais para o bem público. Por meio da capacitação, assistência técnica, financiamento da investigação e advocacia, ajudamos os países a realizar o benefícios para o desenvolvimento da sua riqueza de recursos naturais.

A **Iniciativa de Transparência e Responsabilidade** tem como objetivo expandir o impacto e a escala de financiamentos e atividades no setor de transparência e responsabilidade, bem como explorar as aplicações deste trabalho em novas áreas.

Indústrias extrativas e os países do BRIC

Nos últimos anos o Brasil se tornou uma das principais economias emergentes. Em 2010, o país era a sétima maior economia do mundo, com uma taxa de crescimento do PIB de 7,5%. É um dos países do bloco conhecido pelo acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), que se destacou principalmente por suas taxas de crescimento vigorosas na última década e pela importância que vem ganhando na economia mundial.

O comércio entre os países desse bloco cresceu de US\$ 38 bilhões em 2003 para aproximadamente US\$ 220 bilhões em 2010. O comércio do Brasil com os países do BRIC aumentou nada menos que 575% de 2003 a 2010, atingindo US\$ 72,23 bilhões em 2010.

Das 20 maiores empresas de mineração do mundo, aproximadamente 35 por cento do valor de mercado total está concentrado entre empresas chinesas, brasileiras e indianas.

Tabela 1.
Ranking das 20 maiores mineradoras
(por valor de mercado em 2011)

Empresa			
1	BHP Billiton	11	Zijin (China)
2	Vale (Brazil)	12	Chinalco (China)
3	Shenhua (China)	13	Kinross
4	Rio Tinto	14	NMDC (India)
5	Barrick	15	Southern Copper
6	PotashCorp	16	AngloGold Ashanti (South Africa)
7	Goldcorp	17	Freeport-McMoRan
8	Newmont	18	China Coal (China)
9	Anglo American	19	Newcrest
10	Mosaic	20	CSN (Brazil)

Fonte: Ranking das 100 maiores mineradoras do Mundo. <http://www.geologo.com.br/MAINLINK22.ASP>

Os países do BRIC têm lançado empreendimentos e estabelecido acordos dentro do bloco que ampliam seu potencial comercial. Para citar um exemplo, o Encontro anual do fórum financeiro e cooperação interbancária de países do BRIC foi realizado em conjunto com a reunião de cúpula realizada na China², e a participação da Petrobrás, assim como empresas do Brasil. Sua participação é significativa em vista do acordo que a Petrobras mantém com o Banco de Desenvolvimento da China pelo empréstimo de US\$ 10 bilhões, com uma garantia de 150.000 barris de petróleo por dia para a empresa chinesa SINOPEC durante o primeiro ano de extração, aumentando para 200.000 barris por dia posteriormente.

Também foram assinados mais de 13 acordos de cooperação, um empréstimo de US\$ 800 milhões para o Banco de Desenvolvimento Social e Econômico (BNDES) e investimentos totalizando US\$ 4 bilhões para projetos de mineração no Brasil. Entre 2009 e 2010, as aquisições chinesas de empresas que operam no Brasil aumentaram de uma transação para cinco, sendo que seu valor aumentou de US\$ 400 milhões para US\$ 14,9 bilhões, principalmente na indústria de petróleo,

² Os principais líderes dos países do BRIC se reuniram em meados de abril de 2011 em Hainan para debater questões de importância global como a renovação do sistema monetário internacional, controle sobre fluxos de caixa internacionais e formas de reduzir a volatilidade.

através do Pré-Sal no qual a SINOPEC tem participação, destaca-se uma joint venture com a Statoil e a Petrobras – (US\$ 10,7 bilhões), bem como US\$ 1,22 bilhão em investimentos na indústria de mineração.

Um ponto importante a ser levado em consideração entre as características deste bloco de países é o processo intensivo de internacionalização de empresas, que coloca as empresas desses países no ponto de foco da ação global e oferece oportunidades para campanhas de pressão internacional na área de transparência e responsabilidade.

De acordo com os dados destacados pelo Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as empresas dos países do BRIC foram responsáveis por US\$ 1 de cada US\$ 7 investidos internacionalmente em 2009. Nos últimos dois anos, a China se tornou o principal destino das exportações brasileiras, superando os Estados Unidos e a União Europeia, e espera-se que a China seja a maior importadora em 2011. Em 2010, as importações pela China de exportações brasileiras tiveram um aumento brusco de 61%, 75% dos quais representados pelo minério de ferro, o petróleo e a soja.

Com relação ao padrão de comércio do Brasil de produtos extrativos (petróleo, gás e minerais) com a Rússia, há uma alta concentração de importações de fertilizantes, produtos de petróleo refinados e formas primárias de ferro, aço e níquel, bem como prata, platina e carvão para a África do Sul (observe que se trata do único país do BRIC com o qual o Brasil possui um padrão de comércio diferente, no qual produtos industrializados respondem pela maior parte).

Há negociações em andamento entre o Brasil e a Rússia para a criação de uma joint venture entre a empresa Mir Steel do Reino Unido (construída com capital de Igor Zyuzin, magnata russo da mineração) e a Usina Siderúrgica do Pará (USIPAR) para a construção de um complexo siderúrgico em Barcarena, que envolveria um investimento de US\$ 5 bilhões. Ao lado da Índia, o Brasil se destaca como exportador principalmente de petróleo cru e minerais betuminosos, bem como minerais e concentrados de metais comuns.

Fora da estrutura do BRIC, o Brasil mantém relações ativas e interessadas com outras economias emergentes, especialmente para a extração de gás natural na Bacia de Burgos, no norte do México, bem como para a exploração de petróleo.

Pelo menos desde o início da última década, o crescimento intensivo da atividade de extração mineral tem sido estimulado pelo aumento da demanda internacional por recursos. Essa demanda no bloco BRIC reflete o crescimento dos investimentos da China e da Índia em desenvolvimento urbano e infraestrutura. O Brasil está especialmente bem posicionado para exportar petróleo para os países do BRIC, bem como para oferecer suporte para suas indústrias de energia e ferro e construção de infraestrutura.

A importância do Brasil nesse bloco é cimentada ainda por sua participação política nas negociações do G-20 e por seu papel como anfitrião da Conferência de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (Rio +20) em 2012.

Desta perspectiva, uma iniciativa internacional de sucesso com relação à volatilidade do preço das commodities com acordos por transparência e responsabilidade pode ser interessante não apenas para organizações sociais, mas também para os próprios governos. Os setores da indústria

local e regional também podem se interessar, já que as condições atuais de comércio diminuíram suas condições de concorrência em relação aos produtos importados – especialmente da China – em outros países latino-americanos.³ Até hoje, a posição do governo brasileiro é de defender abertamente os interesses comerciais e corporativos de suas maiores empresas nacionais, especialmente no esforço de garantir mercados e condições adequadas para as commodities que formam a base das exportações atuais do país. As organizações sociais devem se focar na tentativa de fazer uma pressão interna para introduzir um debate mais avançado sobre formas alternativas de transição em direção a sociedades menos dependentes em hidrocarbonetos e minerais.

Há uma necessidade de liderança diferenciada do Brasil, não apenas para disputar oportunidades em fóruns de negócios e internacionais, mas também para propor modelos de desenvolvimento alternativos que priorizem baixas emissões de carbono, equilíbrio ambiental e respeito por territórios e pela população local. O modelo de desenvolvimento no qual a economia brasileira se baseia tem um impacto predatório sobre recursos como terra, água e florestas, principalmente na bacia do Amazonas e diversos estados muito dependentes da receita proveniente de petróleo e mineração. O modelo atual também compromete a integração dos processos regionais.

Brasil: Global player nas indústrias extrativas

Petróleo e gás

O Brasil atualmente oferece uma área de 330.000 quilômetros quadrados para a exploração de petróleo, na qual a Petrobras possui 212 blocos de exploração, a Petro Energia possui 52, a OGX 29, e a HRT 21. As reservas de petróleo e gás do país totalizaram 14,1 bilhões barris de petróleo e 423,6 bilhões de metros cúbicos de gás natural em 2010.

O estado do Rio de Janeiro sozinho possui 11,7 bilhões de barris e o estado do Espírito Santo possui 1,3 bilhão de barris. Eles são seguidos pelo Rio Grande do Norte, com uma reserva de 225 milhões de barris. A maior parte das reservas de gás natural em terra encontra-se na região amazônica (55,8 bilhões de metros cúbicos), enquanto que o estado do Rio de Janeiro continua tendo a maior proporção das reservas totais, 220,5 bilhões de metros cúbicos.

A produção de petróleo e gás atingiu altas recorde em 2010, com um crescimento de 5,35% em petróleo (mais de 2 milhões de barris por dia) e 8,5% em gás desde 2009. Há aproximadamente 1.700 empresas na indústria de petróleo e gás no Brasil, variando da exploração e produção para a distribuição, envio, serviços, organizações, recursos humanos e outras atividades.

Além disso, as descobertas de petróleo e gás na bacia de Campos em meados de 2011 fizeram desta a região mais produtiva, com 60% do total. Essas descobertas acrescentaram 2 bilhões de barris de petróleo ao total de 14,1 bilhões de barris calculado pela Petrobras em 2010. Isso gerou expectativas de atingir um volume de produção de 1,5 milhão a 2 milhões de barris por dia somente na bacia de Campos até 2020. A Petrobras irá operar a maior parte dos projetos, mas as atividades de extração em Santos e no Espírito Santo serão realizadas por uma joint venture entre a Statoil (35%), Repsol Sinopec (35%) e a Petrobras (30%), além de projetos offshore como a Waimea da OGX.

³ Naturalmente, parte do problema está no valor baixo do yuan e da força competitiva que ele gera para as empresas chinesas no mercado internacional. Isso também é um problema nos debates do G-20 e até hoje o governo brasileiro seguiu uma política ambivalente, que demonstra preocupação, mas respeita as alianças estratégicas com a China.

O fornecimento de gás também se expandirá com o desenvolvimento do Pré-Sal iniciado em 2011, por meio do Mexilhão em Santos (que injetará 10 milhões de metros cúbicos por dia até 2010) e o Marlim Sul em Campos. Espera-se que só a produção estimada da bacia de Campos aumente em 60 milhões de metros cúbicos/dia até 2017 e chegue a 100 milhões até 2020. Este crescimento está ajudando a desenvolver um mercado interno capaz de substituir as atuais importações.

Após a capitalização da Petrobras em setembro de 2010, o valor de mercado da empresa (US\$ 223 bilhões) a alçou à posição de segunda maior empresa de petróleo do mundo, atrás apenas da Exxon Mobil. Não foi coincidência que a Petrobras tenha anunciado investimentos de até US\$ 212,3 bilhões para a exploração e produção de petróleo no Brasil de 2010 a 2014. A Petrobras prevê investimentos acima de US\$ 70 bilhões somente para a bacia de Santos até 2015. Estimativas apontam para um volume de produção anual de 613.000 barris de petróleo por dia, atingindo 1 milhão de barris por dia até 2017. A primeira venda de um milhão de barris do Pré-Sal foi feita ao Chile em maio de 2011.

Atividade mineradora

A indústria de extrativismo mineral no Brasil atingiu vendas de US\$ 40 bilhões em 2010, 67% a mais do que em 2009, de acordo com o Ministério de Minas e Energia. Espera-se que o volume total de investimentos no setor chegue a US\$ 62 bilhões de 2010 a 2014, o maior investimento já feito no setor privado brasileiro.

De acordo com as estimativas divulgadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), 7.809 empresas foram registradas na indústria de extrativismo mineral em 2009, a maior parte delas localizadas no sudeste (3.341), sul (1.874) e nordeste (1.248). Os maiores estados em produção mineral são Minas Gerais (48%), Pará (28%) e Goiás (5%).

O Brasil é considerado atualmente um dos mais importantes países exportadores de minerais, e o minério de ferro responde por 81,8% do total mundial de exportações, seguido de longe pelo ouro (5,1%), nióbio (4,4%) e cobre (3,5%). Com exceção de um pequeno declínio em 2009, a contribuição financeira da extração de recursos minerais (MRE) tem crescido rapidamente no Brasil. Ela teve um salto de 46% de 2009 a 2010, gerando R\$ 1,1 bilhão em arrecadação (4% do PIB nacional). As pequenas empresas geraram 73% da receita do setor.

A região amazônica desempenha um papel importante no crescimento da mineração. Exportações da região cresceram substancialmente na última década, atingindo US\$ 26 bilhões em 2010. O Estado do Pará é responsável por 48% do valor total dessas exportações, de acordo com um relatório elaborado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

A maior parte dessas exportações é proveniente da atividade mineradora, especialmente por empresas como a Alunorte, Albrás e a Vale. Essas três empresas respondem por 78% do valor das exportações, totalizando US\$ 10 bilhões. No entanto, como o minério de ferro é o principal mineral exportado do Brasil, a Vale se destaca na área de indústrias extrativas locais e internacionais. Após relatar ganhos na vizinhança de R\$ 30 bilhões em 2010, a Vale anunciou planos para aumentar a produção e aquisição de cobre para 1 milhão de toneladas em 2011.

Estima-se que aproximadamente 101 milhões de toneladas de minério de ferro tenham sido extraídas da Serra dos Carajás no sul do estado do Pará, onde se localiza a maior mina de exploração de ferro a céu aberto, além das maiores reservas de alumínio, ouro, cobre e níquel, entre outros minerais. A outra região importante para a extração de minério de ferro é o Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais, que também abriga reservas significativas de ouro e bauxita.

A alta administração da empresa brasileira pretende colocar a Vale na liderança global, com uma produção de aproximadamente 522 milhões de toneladas de minério de ferro até 2015, além da mineração de níquel, cobre e carvão metalúrgico. Os investimentos da empresa no Brasil totalizaram sozinhos US\$ 7,75 bilhões em 2010. Ela também planeja investir cerca de US\$ 9,6 bilhões em novos projetos estrangeiros até 2014, principalmente no Peru, Argentina, Canadá, Guiné, Zâmbia, Moçambique, Indonésia, Malásia e Omã.

A Vale também está promovendo associações com empresas siderúrgicas por meio de joint ventures, principalmente com a ThyssenKrupp CSA Siderúrgica do Atlântico Ltda. (TKCSA), Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP), Aços Laminados do Pará (ALPA), Vale e Aço Cearense e a Companhia Siderúrgica Ubu (CSU).

Principais figuras políticas e legislação

Com o programa intensivo de extração de petróleo, gás e minerais do Brasil, bem como os projetos ambiciosos planejados para o futuro, é razoável prever um conjunto de crises envolvendo não apenas as atividades extrativas, mas também a cadeia de produção inteira vinculada às indústrias siderúrgicas e de serviços, incluindo a distribuição e o uso de receitas públicas provenientes dessas atividades.

A região amazônica é um imenso reservatório mineral, especialmente de minério de ferro, bauxita, manganês, cobre, níquel e outros minerais de grande demanda. A região também possui inúmeras usinas siderúrgicas: 14 ao longo da rota de ferro do Carajás, sete em Marabá-PA, cinco em Açailândia-MA e duas em São Luís do Maranhão.

ONGs como a Observatório Social constataram uma crise atual na região: a extração ilegal de recursos e condições trabalho escravo por toda a cadeia de produção, das minas de carvão ilegais às fábricas de automóveis. A Vale assinou um acordo com o governo federal em 2008 para não vender minério de ferro ou carvão a empresas siderúrgicas envolvidas em casos de trabalho escravo e destruição ambiental. No entanto, em maio de 2011, assassinatos de líderes comunitários reacenderam questões na mídia sobre as vendas da Vale a essas empresas.

Outro problema, especialmente na região amazônica, gira em torno das operações de mineração conhecidas como garimpos, que são grupos de mineração de pequena escala formados para extrair ouro, diamantes e outros minerais. Praticamente todos os estados da Amazônia brasileira vivenciam este fenômeno, e empresas como a Vale estiveram envolvidas e alguns casos. Os garimpos frequentemente entram em conflito com populações locais, especialmente indígenas, sobre direitos de terra e impactos ambientais de sua atividade de mineração. Reclamações de prejuízos a pescadores e poluição foram documentados nos relatórios de ONGs como o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), FASE, Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), INESC

e até mesmo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) por meio do Observatório do Pré-Sal e das Indústrias Extrativas no Brasil.

Além do trabalho dessas ONGs, há grandes esforços organizacionais por parte da comunidade se opondo aos impactos destrutivos da mineração na região, como por exemplo, por meio de redes como a Atingidos pela Vale.

O Brasil não possui normas específicas ou legislação para garantir a transparência e responsabilidade das indústrias extrativas, apesar da presença de um grande número de órgãos públicos relacionados ao setor, como o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Meio Ambiente. Outros incluem o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM); a Associação Brasileira de Metalurgia, Materiais e Mineração (ABM); a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que cuida do licenciamento ambiental.

Algumas iniciativas da Administração Pública Federal podem ser utilizadas no trabalho das ONGs, como as chamadas páginas de transparência pública. Essas páginas on-line fornecem dados sobre gastos, gerenciamento orçamentário, processos de licitação, contratação e acordos por todos os órgãos direta ou indiretamente dirigidos pelo governo federal. Isso inclui fundações, empresas estatais e empresas de economia mista.

A Lei de Sociedades por Ações (1976) e a Comissão de Valores Mobiliários do Ministério da Fazenda obrigam o acesso público a informações sobre valores mobiliários negociados e as empresas que os emitem. Tudo isso pode servir de base para um debate jurídico quanto a um modelo para transparência e responsabilidade no setor extrativo.

As iniciativas para transparência e responsabilidade de empresas brasileiras têm sido promissoras, independentemente de serem implementadas por meio de políticas voluntárias ou vinculadas a instituições internacionais como o Conselho Internacional de Mineração e Metais (ICMM), o Pacto Global da ONU e o Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE 2011) da Bovespa, do qual a Vale é a principal signatária no setor de mineração. Como membro do ICMM, a Vale contribui com a Iniciativa pela Transparência nas Indústrias Extrativas (EITI), da qual a Petrobras também participa.

A Petrobras, por sua vez, se destaca como a única empresa de petróleo e gás da América Latina a estar no Conselho Internacional do Pacto Global das Nações Unidas. Ela também aparece no Índice de Sustentabilidade da Dow Jones (DJSI) e segue os parâmetros da Lei Sarbanes-Oxley (SOX) promulgada pelo Congresso dos Estados Unidos em 2002 para proteger os investimentos aumentando a confiabilidade das informações divulgadas por corporações. Em 2010 a Petrobras e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) também promoveram em conjunto o ISO 26000, um padrão internacional de responsabilidade social.

Deve-se chamar atenção especial para duas características particulares da Petrobras. Primeiro, a empresa não se reporta mais à bolsa de valores ISE-Bovespa. A Petrobras adotou um modelo de “balanço social” corporativo desenvolvido junto com o IBASE, um relatório anual das iniciativas e contribuições sociais da empresa que acompanha suas prestações de contas. A Petrobras aplicou esse modelo a cada ano por meio do processo de informação de sustentabilidade.

Há também um debate sobre o Código de Mineração como um todo, que poderá ser alterado de acordo com um estudo intitulado “Setor de Mineração: o caminho em direção a uma nova estrutura legal”.

Esta nova estrutura regulatória foi estabilizada pela Lei do Pré-Sal, bem como por um decreto que regulava a Lei do Gás em 2010, embora continuem existindo debates sobre a distribuição dos royalties e ações especiais. Os royalties em 2010 totalizaram R\$ 9,9 bilhões para 16 estados beneficiários, sendo R\$ 2 bilhões somente para o Rio de Janeiro. Ações especiais totalizaram R\$ 11,6 bilhões, 38% a mais do que em 2009. Embora a Petrobras tenha apresentado dados em seu relatório de sustentabilidade, a alocação e utilização de royalties e ações especiais continuam a provocar um grande debate nacional – e falta muita transparência de informações sobre esta questão.

Após cinco anos de negociações, em 30 de novembro último, a Presidente Dilma Rouseff sancionou uma lei que mantém a estrutura de royalties atuais dos campos já leiloados. Entretanto, a lei estipula que novas concessões pagarão royalties gerais superiores de 15%, e amplia a parcela desses royalties aos estados e municípios não produtores. A negociação representou um acordo para impedir que os estados produtores levem suas reivindicações de receita à Justiça. Uma fórmula para a distribuição dos royalties deverá ser definida até o final de janeiro de maneira a possibilitar o leilão agendado de blocos de exploração que vem sendo adiado desde 2008.

Outra questão importante para se levar em consideração são os programas nacionais de investimento e financiamento por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em agosto de 2011, o banco criou um programa para auxiliar o desenvolvimento da cadeia de suprimentos de produtos e serviços relacionados à indústria de petróleo e gás – BNDES P&G – com um orçamento de R\$ 4 bilhões para 2015.

Em fevereiro de 2011, após a capitalização de R\$ 6,4 bilhões do governo brasileiro para o BNDES, R\$ 223,6 milhões foram transferidos na forma de ações ordinárias da Petrobras de acordo com a Medida Provisória 500, que autorizava o tesouro nacional a capitalizar instituições estatais por meio da transferência de ações de outras empresas estatais ou de capital misto. Em março de 2011, uma nova contribuição do Tesouro no valor de R\$ 55 bilhões aumentou o capital do BNDES em R\$ 145 bilhões para cobrir programas de financiamento, incluindo um terço do Programa de Crescimento Sustentável (GSP).

Em julho de 2011, o braço empresarial do BNDES (BNDESPar) informou um dispêndio de R\$ 42,6 bilhões para a compra de direitos de participação em empresas de petróleo e mineração. Isso incluía R\$ 22 bilhões para ações da Petrobras e R\$ 3,9 bilhões para ações da Vale. A carteira de investimentos da BNDESPar inclui 36,5% em petróleo e gás e 21,2% em mineração. A Plataforma do BNDES,⁴ que opera como uma rede de organizações da sociedade civil que supervisiona os investimentos do banco, pode exercer pressão para transparência e responsabilidade nas operações do BNDES, tanto no Brasil quanto no exterior. É estratégico incluir este trabalho em uma aliança pela transparência de investimentos na mineração, gás e petróleo.

4 Acesse o site <http://www.plataformabndes.org.br>.

Recomendações de trabalho estratégico no Brasil

O Brasil é atualmente uma potência mundial nas indústrias extrativas, especialmente nas figuras da Vale, na mineração, e da Petrobras, em petróleo e gás. Tanto a extração de recursos quanto os efeitos econômicos, sociais e ambientais que acompanham a extração estão concentrados geograficamente.

Alguns dados impressionantes podem ajudar a identificar áreas com maior potencial para ação. Dez grandes empresas operam na indústria de petróleo e gás no Brasil: Petrobras, Petra Energia, HRT O&G, OGX (Grupo EBX), Shell, Imetame, Petrogal, Devon, Statoil e Repsol YPF. As duas primeiras controlam 66% das operações totais. Uma grande empresa, a Vale, controla o mercado de minério de ferro. A Petrobras registrou lucro de R\$ 35 bilhões em 2010, tornando-a a empresa mais lucrativa do Brasil. A Vale faturou R\$ 30 bilhões em 2010. Ela propõe uma oportunidade interessante para impulsionar a transparência. Embora seja uma empresa privada, a maior parte das ações do Grupo ValePar que a controla pertence à Litel Participações [sic] S.A., composta por alguns fundos de pensão: Previ (do Banco do Brasil), Funcef (da Caixa) e Petros (da Petrobras). Somando os 48,79% das ações em poder da Litel e os 9,79% controlados pelo BNDES, o estado brasileiro controla efetivamente 58,58% da ValePar.

Como o estado do Rio de Janeiro e determinados estados amazônicos (Pará) possuem os maiores volumes de extração de petróleo e gás, juntos eles formam uma área estratégica para trabalho em indústrias extrativas no Brasil. A Amazônia é especialmente importante. Conforme indicado no Plano Nacional de Mineração para 2030, a Amazônia é a principal fronteira para a expansão da atividade mineradora nos próximos anos. O trabalho do INESC referente ao Investimento no Observatório da Amazônia Brasileira,⁵ junto com as Indústrias Extrativas e o Observatório do Pré-Sal conduzido pelo IBASE, podem representar contribuições essenciais para uma estratégia diferenciada nessas áreas.

Sem dúvida, os problemas atuais que afetam as comunidades irão piorar: poluição e devastação ambiental; deslocamento territorial e cultural de populações indígenas; negligência das empresas em recuperar áreas danificadas restaurando suas condições originais; insurreição social e alterações nas fontes de subsistência, especialmente a pesca em locais onde petróleo e gás são extraídos de baías.

Uma estratégia de transparência que pretenda efetivamente fazer algo pelo meio ambiente e as comunidades deve abordar esses problemas. A formulação da ISO 26000 (para criação de uma norma internacional de responsabilidade social), com participação da Petrobrás e um conjunto de ONGs de vários países (ver o documento Final Draft International Standard), pode conjuntamente com a experiência do Balanço Social de IBASE ser a base de um debate para pensar uma legislação no setor extrativista no Brasil. Esse padrão, junto com o Balanço Social do IBASE que a Petrobras está utilizando em seus relatórios de sustentabilidade, poderia servir de base para uma lei coercitiva para toda a indústria extrativa do Brasil. Além disso, o trabalho atual do IBASE para a criação de indicadores sociais para o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) poderia ser utilizado como um projeto piloto para o monitoramento de projetos da indústria extrativa do Brasil pela sociedade civil.

⁵ Este observatório (grupo de ativismo) lida com a questão da transparência na política pública, legislação e regulamentação referentes ao desenvolvimento da bacia amazônica (<http://observatorio.inesc.org.br/>).

O atual foco do debate legislativo no Brasil é a cobrança de receita de atividades extrativas. Naturalmente, transparência e responsabilidade são importantes para definir melhores propostas para o Fundo Social ou para a nova estrutura da FCEM. Seria estratégico inserir os critérios de transparência e responsabilidade no atual debate legislativo sobre o código de mineração e royalties da extração de petróleo. O IBASE, em associação com outras organizações do Brasil, está trabalhando com os membros do congresso dos partidos PSOL e PT para propor um fundo social no setor de mineração. Esse trabalho proporciona outro fórum para discussão da transparência e responsabilidade.

Há um grande número de organizações no Brasil que não estão relacionadas a organizações cívicas ativas que fazem parte desses debates. Algumas, como a Confederação Nacional dos Municípios, a Associação dos Municípios Mineradores do Brasil, a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo ou a Associação Brasileira de Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais, Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural (ABRAMT), demonstram que este debate ainda foca bastante nos governos estaduais e municipais. É essencial que uma estratégia para estimular a transparência e responsabilidade leve em consideração esses participantes para ampliar o debate e gerar novas áreas de intervenção.

Também seria útil promover uma maior participação nesses debates de ONGs e universidades, inclusive por meio de audiências públicas durante processos de licenciamento ambiental. Isso ajudaria a gerar propostas alternativas e informações mais transparentes por oficiais do gabinete, corporações e pelo governo como um todo. A pesquisa do IBASE sobre os processos de licenciamento do COMPERJ e TK-CSA demonstra a necessidade de transparência em todos os estágios, especialmente em virtude de o processo oferecer uma estrutura legal para estimular a participação da sociedade civil.

Além disso, a busca pela transparência não deve se restringir às empresas extrativas. É de extrema importância levar em consideração toda a cadeia de produção, da extração de matérias-primas à comercialização do produto final. Um assunto pouco debatido é o uso da remuneração e royalties pelos governos dos estados e especialmente suas prefeituras. Por exemplo, de acordo com o relatório do INESC, o Portal de Transparência do Estado do Pará (www.portaltransparencia.pa.gov.br) mostra que a maior parte dos royalties é utilizada para expandir a infraestrutura útil para a extração de recursos. Uma estratégia de transparência e responsabilidade deve incluir a administração de receita, bem como o processo de licenciamento ambiental.

Uma possível estrutura para o trabalho de transparência e responsabilidade no Brasil é a Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, realizada pelo Gabinete da Presidente em maio de 2012, presidida pela Controladoria Geral. Conferências preliminares foram realizadas em todo o Brasil entre setembro de 2011 e abril de 2012. Embora essa iniciativa tenha como foco principalmente a administração pública, ela fornece uma boa estrutura para debate sobre como atingir as iniciativas voluntárias atuais dos relatórios de sustentabilidade apresentados por empresas como a Petrobras e a Vale.

Determinados fóruns de responsabilidade social, como o Instituto Ethos, também fornecem caminhos para o diálogo com a comunidade empresarial. Associações e parcerias com os setores comercial e político devem ser as maiores prioridades da estratégia de transparência e responsabilidade. Organizações como o Instituto Ethos poderiam proporcionar fóruns

para a discussão da criação de um grupo com múltiplas partes interessadas composto pela sociedade civil e empresas que preparariam relatórios nacionais sobre as indústrias extrativas e responsabilidade social.

Uma variedade de iniciativas expressou interesse em trabalhar na questão, como o PWYP, e a Iniciativa pela Transparência nas Indústrias Extrativas (EITI) e iniciativas relacionadas à Fundação Ford e à International Budget Partnership. Um esforço deveria ser feito para reunir essas iniciativas em uma estratégia conjunta para aproveitar a associação voluntária da Petrobras e da Vale com a EITI. A estratégia ao longo dessas linhas deve tomar cuidado para não provocar conflitos com órgãos brasileiros, como o Ministério das Relações Exteriores, e empresas como a Petrobrás, que fazem parte do Conselho Internacional de Governança da EITI.

No entanto, é possível induzir o governo brasileiro a formular estruturas para a política de transparência e responsabilidade, tornando obrigatória a apresentação de formulários que façam com que todos os pagamentos estrangeiros e projetos de empresas que negociem ações na BOVESPA sejam divulgados ao público, similar à Lei Dodd-Frank dos Estados Unidos. Novas associações, como a Open Government Partnership, devem ser utilizadas para pressionar o governo a fazê-lo. Uma situação que merece atenção e cuidado é a relação com a Petrobras nesta área, devido a um conflito anterior envolvendo a ISE-BOVESPA, a Petrobras e o Instituto Ethos.

Alguns grupos do Brasil, como o Fórum Sustentável da Amazônia e a Rede Brasileira de Justiça Ambiental, têm como foco a investigação, denúncia e resistência social. Para envolver esses grupos, recomenda-se começar com um foco em modelos de desenvolvimento alternativos e pós-extrativos, desenvolvimento alternativo e pós extrativos.

Há um grande número de organizações que podem ser participantes essenciais na formação de uma estratégia mais ampla que inclua o avanço da transparência e responsabilidade, entre outros, como o Instituto Equit (que foca nos impactos da indústria extrativa sobre as mulheres), Federação Exclusiva de Trabalhadores de Petróleo, o Sindicato do Petróleo-RJ, a Rede Brasil, o Instituto Mais Democracia, a Rede Brasileira pela Integração dos Povos, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e grupos universitários, como os da Universidade Federal do Pará e do Rio de Janeiro. A rede “O Pré-Sal é Nosso”, criada em clara referência ao movimento histórico brasileiro “O Petróleo é Nosso”, deveria participar também.

A experiência existente de Conselhos no Brasil, com a participação da sociedade civil, sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República e do debate atual para criar uma Política Mineral Nacional, pode ser um bom modelo para trabalhar com as organizações sociais e mesmo com o departamento de Cidadania e Responsabilidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente. Este processo pode ser promovida através da criação de uma coordenação nacional de organizações sociais que trabalham sobre a questão, colocando o financiamento no processo de formulação e coordenação de políticas e menos no apoio a projectos específicos de organizações particulares. A estratégia de transparência e prestação de contas deve ser um processo bastante aberto e participativo para a formulação de propostas e para a criação de uma instância de participação coletiva institucionalizada.

Qualquer iniciativa nesta área deve começar com um reconhecimento dos principais conflitos e problemas provocados por empresas extrativas do Brasil, tanto internamente como internacionalmente. Seria estrategicamente útil auxiliar a pesquisa aplicada voltada especificamente para os debates legislativos atuais. Essa pesquisa deve abranger os impactos do modelo de extração em vigor no Brasil, especialmente com relação às expectativas cada vez maiores quanto ao Pré-Sal.

Por fim, é possível promover a criação de um relatório de transparência nacional nas indústrias de mineração e petróleo, com a participação do governo, da sociedade civil e das empresas. O relatório abrangeria todos os pagamentos feitos por empresas extrativas a órgãos dos federal e estadual, assim como a forma como esses recursos são distribuídos, administrados e aplicados de acordo com a legislação, bem como a sua utilidade final.

Resumo de recomendações

- Auxiliar a pesquisa aplicada para ter impacto em debates legislativos atuais, começando com o reconhecimento dos principais conflitos e problemas que as empresas extrativas do Brasil causam nos âmbitos nacional e internacional.
- Considerar a participação de diversas organizações da sociedade civil, especialmente aquelas com uma abordagem sensível às questões de gênero, no processo de elaboração, formulação e aplicação de uma estratégia mais ampla que inclua transparência e responsabilidade.
- Fortalecer as iniciativas da sociedade civil, especialmente ao formar redes comuns que possam contribuir com a criação de uma visão geral estratégica, tanto no Brasil como em âmbito internacional, especialmente com relação à África e a América Latina.
- Auxiliar a articulação nacional entre organizações sociais que trabalham na questão, alocando recursos financeiros ao processo de políticas públicas.
- Fomentar a criação de um grupo multilateral a participação da pela sociedade civil, para elaborar relatórios nacionais sobre as indústrias extrativas e responsabilidade social.
- Conduzir estudos sobre os impactos do modelo de extração em vigor no Brasil, especialmente com relação às expectativas cada vez maiores quanto ao Pré-Sal.
- Promover uma entidade política por meio da qual o governo brasileiro possa elaborar políticas de transparência e responsabilidade, criando relatórios obrigatórios com relação a todos os pagamentos internacionais e projetos de empresas de capital aberto.
- Elaborar um relatório nacional sobre a transparência no setor de petróleo e mineração com a participação do governo, da sociedade civil e das empresas. O relatório abrangeria todos os pagamentos feitos por empresas extrativas a órgãos dos governos federal e estadual
- Incorporar a estratégia de transparência e responsabilidade ao processo de licenciamento ambiental e à gestão pública de recursos.
- Adotar o padrão de responsabilidade social ISO 26000, juntamente com o Balanço Social desenvolvido pelo IBASE, como base para uma lei obrigatória para o setor extrativo do Brasil.
- Criar indicadores sociais para ampliar o monitoramento dos projetos da indústria extrativa pela sociedade civil.
- Utilizar os fundos de pensão na ValePar para promover um debate, incluindo os sindicatos e conjuntos de cidadãos em geral, sobre a transparência da Vale.

- Auxiliar as iniciativas do Observatório da Amazônia Brasileira do Observatório do Pré-Sal e Plataforma do BNDES como forma de intensificar o monitoramento das atividades extrativas, investimentos e recursos públicos.
- Inserir critérios de transparência e responsabilidade no debate legislativo sobre o código de mineração e a questão dos royalties e ações especiais, por meio de associações estratégicas a forças políticas e organizações sociais do Brasil.

O que a estratégia deve evitar

- Não deve tomar a transparência e a responsabilidade como seu ponto de partida, mas sim como parte do debate sobre modelos alternativos e pós-extrativismo no Brasil.
- Não deve estar baseada exclusivamente no papel desempenhado pelas empresas extrativas, deve considerar a cadeia de produção como um todo, da extração de matérias-primas à comercialização de produtos finais.
- Não deve criar conflitos entre órgãos do governo brasileiro e empresas, como a Petrobras, que participam do Conselho Internacional de Governança da EITI.
- Não deve se basear em organizações individuais, mas sim envolver processos abertos e participativos para a elaboração de propostas e o estabelecimento de um canal coletivo de participação.
- Deve possuir uma estratégia de comunicação, especialmente em relação à mídia impressa e órgãos governamentais.

BIBLIOGRAFIA

Danielle Bambace e Leandra Goncalves, *Mar, petróleo y biodiversidade. A geografia do conflito*, (Greenpeace, 2010).

Leila Coimbra, "Compra de ações pelo BNDESPar já atinge R\$ 42 bi," *Jornal Folha de São Paulo*, (July 1, 2011), <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/937296-compra-de-aco-es-pelo-bndespar-ja-atinge-r-42-bi.shtml>.

"Relações comerciais e de investimentos do Brasil com os demais países do BRICS," Comunicado do IPEA nº 86, (Brasília: abril de 2011), http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110413_comunicadoipea86.pdf.

Raimundo Augusto e Corrêa Mártires (coord.), *Informe Mineral Regional: Norte-Amazônia 2007-2008*, (Ministério de Minas e Energia DNPM/PA), http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=2742.

"Orçamento, Direitos e Meio Ambiente na Amazônia Brasileira," *INESC 25 Ano X*, (abril de 2011).

Jean Pierre Leroy e Julianna Malerba, "*IIRSA, Energia e Mineração. Ameaça e Conflitos para Terras indígenas na Amazônia Brasileira*," FASE, (2010).

Ministério de Minas e Energia, "Plano Nacional de Mineração 2030," (SGM, 2010), http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/Plano_Nacional_de_Mineral_2030___Consulta_Publica_10_NOV.pdf.

"Observatório do Pré-sal e da indústria extrativa mineral no Brasil", IBASE/FUP/FASE/Justiça nos Trilhos (Patrocínio RWI), www.observatoriodopresal.com.br/

Petrobras, “Relatório de Sustentabilidade 2010”, Comunicação Institucional/Responsabilidade Social/ Gerência Setorial de Orientações e Práticas de Responsabilidade Social (2011), http://www.petrobras.com.br/rs2010/downloads/Relatorio_de_Sustentabilidade_2010_Petrobras.pdf.

Petrobras, “Plano de Negócios 2011-2015,” RJ-Brasil, <http://sala.agenciapetrobras.com.br/Arquivos/Anexo/2314-PETROBRAS-DIVULGA-PLANO-DE-NEGOCIOS-2011-2015.pdf>.

Nivaldo Souza, “Vale planeja elevar produção de cobre a 1 milhão de toneladas em 2011,” *Jornal Brasil Econômico*, (18 de fevereiro de 2011): 24.

Vale, “Relatório de Sustentabilidade 2010,” Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (2011), <http://www.scribd.com/doc/60017296/RSE-Reporte-de-Sustentabilidad-de-VALE-2010-Brasil>.



Revenue Watch Institute
1700 Broadway, 17^o andar
New York, NY 10019
Estados Unidos
Telefone 1.646.929.9750
rwi@revenuewatch.org

The Transparency and Accountability Initiative
c/o the Open Society Foundation
Cambridge House, 4th fl, 100 Cambridge Grove
Londres W6 0LE, Reino Unido
+44 (0)207 031 0200
contact@transparency-initiative.org