

Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Secção Autónoma de Direito

**A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA NO
QUADRO DA REGULAÇÃO EUROPEIA**

Maria Pereira da Silva Velez Mendes

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em “Novas Fronteiras do Direito”

Orientadora:

Prof^ª. Doutora Maria Eduarda Gonçalves

Setembro de 2007

AGRADECIMENTOS

Muito embora uma dissertação, pela finalidade académica, seja um trabalho individual, a sua realização conta com contributos variados, com a colaboração, consciente ou inconsciente, de um conjunto amplo de amigos, colegas e familiares. Por isso, mesmo correndo o risco de, por esquecimento, poder ser injusta, não posso deixar de realçar a sua importância e de expressar os meus sinceros agradecimentos:

À Professora Doutora Maria Eduarda Gonçalves, pela orientação da dissertação, pela disponibilidade revelada ao longo deste ano e meio, pelas críticas e pelas sugestões que tanto contribuíram para o resultado aqui apresentado.

Aos colegas de mestrado pelo calor humano e pelo excelente ambiente de trabalho criado ao longo da parte curricular do mestrado que, espero, se mantenha, e muito especialmente ao Dr. António Santos Carvalho, Venerando Juiz Desembargador, ao Dr. João Basílio, Mui Ilustre Advogado, pela amabilidade e pelo estímulo revelados, e ao Dr. Fernando Frazão, Tenente-Coronel da Força Aérea Portuguesa, pelo incansável apoio, pela ajuda, pela amizade.

Às minhas queridas amigas, a Professora Doutora Ana Prata e a Dra. Claudia Velho, pelo carinho, pela ajuda pontual e pela motivação com que sempre me encorajaram.

Ao Dr. Victor Cabrita, Major do Exército Português, pelo auxílio informático e, principalmente, pelo interesse, ajuda e pela compreensão, fundamental para que fosse possível conciliar ao longo deste tempo actividade profissional, artística e académica.

Ao Fernando, pela presença, pela paciência, pelo amor e pelo afecto com que me tem acompanhado nos momentos bons e menos bons.

Ao meu pai, pela confiança inculcada desde sempre, pela força inabalável que tem demonstrado, pelo incentivo constante, enfim, pelo amor que não cabe em meia dúzia de palavras.

Àqueles que, de uma forma ou de outra, foram contribuindo para esta dissertação. A todos, muito obrigada!

RESUMO

A RSE surge como desafio às empresas, assumindo -se enquanto possível alternativa aos modelos de regulação e gestão empresarial, na medida em que coloca as pessoas (consumidores e empregados) e o ambiente no centro e no mesmo patamar dos resultados estritamente económicos.

Trata-se de uma forma de *responsabilidade* de natureza e cariz radicalmente diferentes dos modelos clássicos de regulação empresarial. Cumpre defini-la e caracterizá-la, como uma forma de auto-regulação empresarial nos diversos domínios da actuação empresarial com repercussões no meio bio-físico e social envolventes.

Apesar da crescente publicação de artigos académicos sobre múltiplas vertentes do tema e das diferentes abordagens e perspectivas revela -se interessante proceder a uma análise transdisciplinar do mesmo, sem prejuízo de um enfoque privilegiado na substância, nos processos e nos mecanismos de regulação.

Inseridas no universo da regulação económica, particularmente como uma forma integrada de auto-regulação, as políticas empresariais de RSE traduzem -se em compromissos voluntários assumidos pelas empresas e efectivados por recurso a mecanismos de *soft law*, não raras vezes focando campos tradicionalmente abrangidos pela regulação pública. Questiona-se a natureza destes instrumentos de *soft law*, bem como, o seu grau de imperatividade e de efectivação no seio da empresa que decide adoptá-los e, essencialmente, a teia de relacionamentos estabelecida entre estas normas privadas e as normas emanadas da regulação pública sobre matérias concomitantes.

Cumpre ainda analisar quais os valores da ética empresarial frequentemente veiculados por políticas de RSE ao nível da cultura das empresas, a tipologia dos compromissos assumidos voluntariamente, as principais práticas e objetivos das mesmas.

Num tecido empresarial constituído maioritariamente por PME, esta dissertação visa também apresentar uma análise tão abrangente quanto possível das especificidades próprias e das condicionantes relativas à possibilidade e aplicação de políticas de RSE a organizações empresariais de pequena dimensão.

Palavras-Chave – Desenvolvimento Sustentável, Responsabilidade Social da Empresa, Regulação, “Soft Law”, PME.

ABSTRACT

The Corporate Social Responsibility (CSR) appears as a challenge to these organisations, assumed as a possible alternative to the models of regulation and entrepreneurial administration, since it places persons (consumers and employees) and the environment at the core and at the same level of strictly economic results.

It is a type of *responsibility* completely different in nature from the classic models of business regulation. We must define and characterize it as a type of business entrepreneurial self-regulation within the different areas of business activity, with repercussions on the bio-physical and social environment.

Despite the growing number of academic articles published on the multiple aspects of this matter and of the different points of view and perspectives, it is worthwhile to carry out a trans-disciplinary analysis of this issue, without prejudice to a privileged focus on its substance, its procedures and the mechanisms of its regulation.

As part of the universe of economic regulation, namely as an integrated form of self-regulation, the CSR entrepreneurial policies lead to voluntary compromises by business organisations and may be made effective using *soft law* mechanisms, frequently covering areas traditionally covered by public regulation. There may be questions concerning not only the nature of these *soft law* instruments, but also its degree of imperativeness and actual effect in the business organisation that decides to make use of such instruments but also, and essentially, the web of relations between these private rules and the rules originated from public regulation on similar matters.

It is necessary to scrutinize which entrepreneurial ethic values are frequently covered by CSR policies at the level of business culture, the type of commitments voluntarily assumed and the main practices and their objectives.

In an entrepreneurial fabric constituted mainly by SME - small and medium size business organisations, the aim of this dissertation is also to present an as broad as possible analysis of its own specificities and of the conditions concerning the possibility and application of the SRE policies to small size business organisations.

Keywords: Sustainable Development, Corporate Social Responsibility, Regulation, “Soft Law”, SME.

LISTA DE ABREVIATURAS

AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BCE	Banco Central Europeu
BSR	Business for Social Responsibility
CSR	Corporate Social Responsibility
DJSGI	Dow Jones Sustainability Group Índice
EM	Estados-Membros da União Europeia
ENDS	Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável
FTSE	Financial Times Stock for Goods
GRI	Global Reporting Initiative
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISO9000	International Organization of StandardizationI
MAC	Método Aberto de Coordenação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos do Milénio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial de Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
PNDS	Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável
PNUA	Programa das Nações Unidas para o Ambiente
PED	Países em vias de Desenvolvimento
PPAE	Países Pobres Altamente Endividados
SER	Responsabilidade Social da Empresa
SA8000	Social Accountability
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market
TCE	Tratado da Comunidade Europeia
TJ	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WRI	World Resources Institute

INDICE

Agradecimentos	ii
Resumo	iii
Abstract	iv
Lista de Abreviaturas	v
Indice	vi
Introdução	2
1. Paradigmas do Desenvolvimento e a Regulação Internacional	11
1.2 Modelos de Desenvolvimento	13
1.3 A Agenda de Regulação Global	16
1.3.1 O Pacto Global	19
1.3.2 A Conferência e os Objectivos do Milénio	23
1.4 O Desenvolvimento Sustentável	29
1.5 A Estratégia de Lisboa	37
2. A Nova Política Legislativa a Nível Comunitário	45
2.1 Métodos de Regulação Participada	49
2.2 A “Soft Law”	51
2.3 Instrumentos de Regulação no domínio da “Soft Law”	55
2.4 Diversificação dos Instrumentos de Governança	61
2.5 Motivos de Recurso a Novos Instrumentos de Governança	68
3. Responsabilidade Social da Empresa	72
3.1 Conceito de RSE	77
3.2 Dimensões da RSE	82
3.2.1 Dimensão Externa da RSE	82
3.2.2 Dimensão Interna da RSE	85
3.3 Os Indicadores de Práticas da RSE	88
3.4 Quadro de Indicadores e Práticas da RSE	90
3.5 As Partes Interessadas	95
3.6 Instituições e Associações de Promoção da RSE	99
3.7 Breve Análise Comparativa da Promoção Institucional da RSE	101
4. Aplicação da RSE às PME	107
4.1 Necessidade de Reequacionar a Problemática	111
4.2 O Enquadramento Comunitário a o Estudo de Caso Português	117
4.3 O Investimento a partir da Base da Pirâmide	123
4.4 O Estabelecimento de Parcerias	125
4.5 A Aplicação da RSE nas PME	125
4.6 A Inserção da RSE no contexto da Nova Política Legislativa Comunitária	128
Considerações Finais	138
Bibliografia	140

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, especialmente na última década, a Responsabilidade Social da Empresa tem vindo a assumir-se como tema de debate nos meios académicos e empresariais integrada na mudança do paradigma de desenvolvimento.

Trata-se, por um lado, da atribuição às organizações do papel que detêm no desenvolvimento do capital social e na recuperação do passivo ambiental acumulado nas últimas décadas e por outro, de maximizar uma “*imagem positiva*” das empresas junto dos consumidores, garantindo, no longo prazo, a própria sustentabilidade da marca numa economia mais ecológica com preocupações éticas.

Sem pessoas e sem um eco-sistema equilibrado não há desenvolvimento económico sustentado.

Hoje em dia esta noção é pacífica e o tecido empresarial tende a ganhar consciência da necessidade de alterar os métodos de exploração dos recursos energéticos e simultaneamente a forma de tratamento dos resíduos, bem como, da necessidade de desenvolver capital humano com vista a atingir elevados índices de competitividade.

A RSE surge como desafio às empresas no que concerne ao combate à exclusão social, assume-se como possível alternativa aos modelos de regulação e gestão empresarial, na medida em que coloca as pessoas e o ambiente no centro e no mesmo patamar dos resultados estritamente económicos e integra-se no projecto mais vasto da prossecução de um modelo de desenvolvimento sustentável, impulsionado em termos internacionais pela constatação de que o modelo prosseguido até agora não garante o progresso social e económico no futuro.

E se em termos internacionais não é ainda possível destringir mecanismos de regulação eficientes para as questões sociais e ambientais prementes, ao nível dos blocos regionais, no caso concreto em que Portugal se integra, ao nível da União Europeia é possível proceder a uma análise com enfoque privilegiado na substância, nos processos e nos mecanismos de regulação.

Inseridas no universo da regulação económica, as políticas empresariais de RSE traduzem-se em compromissos voluntários assumidos pelas empresas e efectivados por recurso a mecanismos de “soft law”, não raras vezes focando campos tradicionalmente

abrangidos pela regulação pública, como o são os domínios do Direito do Trabalho e da Regulação Social e do Direito do Ambiente.

A análise da imbricada teia de relacionamento entre diferentes normas, emanadas de diversas fontes que resultam numa aplicação complexa surge como a questão central para aferir da evolução dos instrumentos de *governança*.

Este tipo de políticas de responsabilidade corporativa pode ser entendido como um desafio de adaptação das grandes empresas ao novo paradigma de desenvolvimento sustentável, pois carece de investimentos consideráveis para a alteração dos métodos de produção, tendo em vista a eficiência ambiental e elevados níveis de protecção social, cujo retorno se percepçiona a longo prazo e na maximização da imagem projec tada para o exterior.

Para as PME os factores enunciados não se revelam igualmente atractivos, por um lado, porque o investimento neste tipo de políticas de RSE assume valores de que dificilmente podem dispor, por outro, dado que o impacto da sua aplicação não pode avaliar-se em termos de projecção de imagem externa, que não detêm, quer pela pequena dimensão dos negócios que desenvolvem, quer pela fraca longevidade das mesmas, decorrente da precariedade e dependência dos contactos de negócio com organizações de maior dimensão, o impacto da RSE não é considerado suficientemente importante para o desenvolvimento das suas actividades.

Pelo que, ao nível das PME, os benefícios da adopção de políticas de RSE deve perspectivar-se noutros termos, em função das suas especificidades e de acordo com as contingências dos mercados em que desenvolvem a actividade, através de parcerias e em função de uma abordagem diferenciada.

Nos últimos anos a organização social, o tecido económico e as estruturas estaduais sofreram modificações vertiginosas. O processo de globalização como “intensificação das relações sociais à escala mundial (...) de tal maneira que acontecimentos locais são influenciados por outros acontecimentos que ocorrem a muitas milhas de distância” (Giddens, 1991, p. 69) constitui um dos factores determinantes dessa mudança. A caracterização dos estados como “bolas de bilhar” da teoria do direito internacional público clássico, referindo-se à *sociedade das nações*, já não se afigura verdadeira: o termo *comunidade internacional* – reporta mais adequadamente as relações de

interdependência, fruto de configurações variáveis a cada momento, decorrentes dos movimentos globais em curso.

Destes movimentos emergem constantemente funções e actividades, tradicionalmente competência e poderes dos Estados, que deixam de ser seu monopólio e são transferidas para organizações internacionais, quer de cariz universal, como sucede com a Organização das Nações Unidas (ONU) ou com a Organização Mundial de Comércio (OMC), quer de natureza transnacional e de âmbito regional, como acontece com a União Europeia (UE).

Estas transformações não trazem apenas vantagens. Ao invés, delas decorrem maiores clivagens entre “Países do Norte e Sul”, entre os países mais desenvolvidos e os restantes, “o que se verifica no início do século XXI é o aumento da pobreza, é a constatação de um estado mais passivo e onde aparentemente os cidadãos são reduzidos a consumidores” (Dias, 2003).

No entanto, a globalização não é redutível a aspectos económicos, e stende-se a todas as manifestações da vida em sociedade.

Habermas, o pensador contemporâneo que mais tem contribuído para o debate no espaço público transnacional, conjugando as suas intervenções e tomadas de posição face aos mais variados acontecimentos da história recente, com a reflexão e trabalho científico que abundantemente tem desenvolvido nas últimas décadas¹, faz uma análise sobre a problemática das transformações do espaço público e da legitimação das estruturas políticas e económicas, num período de drástica relativização das economias nacionais que evoluem para uma organização à escala mundial.

Estes problemas são analisados de forma muito perspicaz, na abordagem dupla de observador e participante. Nesta perspectiva, o relacionamento entre o poder estadual, o poder económico e a sociedade altera-se, evoluindo aceleradamente.

É fundamentalmente sobre a moderna liberdade económica, o *capitalismo evoluído*, separado do poder político e administrativo, conjuntamente com a modificação do paradigma do trabalho abstracto que tudo se altera, gerando-se interdependências

¹ Neste último ponto é possível observar a evolução do seu pensamento, desde a apresentação e desenvolvimento da “*Teoria da Acção Comunicativa*”, (estudos dos anos 70/80) até à publicação de “*Facticidade e Validade*” (início dos anos 90).

assimétricas entre o *mundo-sociedade*, os estados nacionais e as organizações de cariz internacional que se revelam incapazes de solucionar problemas importantes num espaço público alargado e com repercussões transnacionais.

Habermas mostra a “preocupação de identificar melhor quais são as condições susceptíveis de favorecer um processo de comunicação com potencialidades equivalentes à escala de grandes sociedades e de sociedades complexas” (Guibentif, 2006, p. 7).

O pensador alemão defende a existência de dois âmbitos de comunicação diferentes, de um lado, o domínio formal de decisão política e administrativa (o *sistema político*) e de outro, o “espaço público”, universo espontaneamente criado de debate da sociedade civil (o *mundo da vida*) e a verificação da articulação entre estes dois campos.

Perante o panorama, em que se verifica que no *Sistema*² as formas de discussão são muito limitadas às definições institucionais, para Habermas, só garantindo a necessária permuta comunicativa entre o mundo da vida e o sistema, mediante uma nova partilha de poderes, de cujos domínios da vida, da comunicação informal brotaria a formação racional da vontade política, a partir de esferas públicas autónomas, enérgicas, com vista à descoberta de novos significados e sentidos para a acção pública.

Mais recentemente, Habermas (2005, p. 6-18) discorre sobre o conceito de “solidariedade cidadã”³, admitindo implicitamente a existência de âmbitos de experiência partilhados que podem ainda determinar formas de agir, reflectindo a necessidade de encontrar convicções comuns que permitam, em sociedade, uma comunicação e discussão livre que garanta a autonomia do sujeito e uma compreensão normativa do Estado de Direito, fundado na ideia racional de democracia, de acordo com um método de compreensão e reconstrução normativa, com vista à descrição e explicação da realidade empírica.

² Sistema e Mundo da Vida são conceitos de teorias funcionalistas e interaccionistas, respectivamente, que são articulados por Habermas, ao longo da sua obra, o primeiro, à maneira de Luhmann reflecte âmbitos de actividade nos quais estamos perante significados dados em que não existe margem de manobra individual, o *lebensvelt* corresponde aos âmbitos em que podemos interferir, produzindo novos significados e garantindo a criatividade a que se apela no mesmo. Articulados em Habermas na análise das formas de comunicação determinam a reflexividade do discurso, numa ambivalência, sobre si próprio.

³ Habermas, Jürgen, (2005) « Les Fondements prépolitiques de l'État Démocratique », *Spirit*, Julho 2004, p. 6-18.

Analisando as suas causas e afirmando a possibilidade de impedir o naufrágio para que nos conduzem as alternativas integradas no *sistema*, através da bonança que antecipa na tempestade, apresenta-nos uma proposta concretizável, por uma participação activa e uma interacção do *mundo da vida* no funcionamento do *sistema* e permite-nos a integração da esfera global no nosso estudo, não apenas no sentido de reflexão acerca do sub-sistema sociedade, e das pontes que estabelece com áreas do direito, da organização económica, da segurança social, do pensamento sociológico e filosófico moderno, do papel da opinião publica mundial e da linguagem nos espaços públicos políticos (formais e informais) internacionais, mas também pelas questões que levanta, acerca da modificação dos paradigmas sociais, como um forte incentivo ao pensamento crítico e à reflexão acerca da modernidade, às múltiplas territorialidades e à mobilidade.

A maneira clássica de percepcionar a regulamentação enquanto emanada unicamente de entidades estaduais legitimadas pelo voto dos cidadãos e fundada no argumento de autoridade, de acordo com uma estrutura perfeitamente hierarquizada de definição de normas e imposição de regras de cumprimento obrigatório, de tipo “top -down” deixou de ser hoje totalmente verdadeira (Salis Gomes, 200?).

Assim, “assiste-se hoje a processos *atípicos* de decisão entre Estados ou mesmo a nível internacional” (Scholte, s.d. p.13-30).

É neste contexto que ganha importância a abordagem dos novos métodos de regulação comunitária que integram o âmbito da “soft law” e a que cujas instituições recorrem como processos de decisão partilhados ou de promoção de mecanismos de auto-regulação, nomeadamente através das políticas de Responsabilidade Social da Empresa. Parece-nos ser este o enquadramento adequado das mudanças do paradigma de desenvolvimento e da *governança* que lhes são inerentes.

À luz do exposto, pretendemos analisar o tipo de práticas de RSE, e a sua aplicação às PME (micro, pequenas e médias empresas) portuguesas, de modo a aferir se a RSE representa efectivamente uma nova forma de *governança* e nesse sentido se traduz uma modificação do paradigma da gestão empresarial, bem como se pode ser integrada no comprometimento com a estratégia de Desenvolvimento Sustentável.

A existência de obras e estudos sobre a temática constituíram elementos auxiliares cruciais, dado permitirem a análise de casos e boas práticas, aferidas de acordo com normas padronizadas por agências de notação. O acesso a diverso material estatístico e analítico, designadamente junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI), revelou-se frutífero e permitiu apreciar em que medida alguns casos espelham a realidade da aplicação da RSE na gestão estratégica das empresas, e uma abordagem da mesma ao nível das PME nacionais.

Uma percepção e análise das formas de relacionamento estabelecidas entre as partes interessadas, por mecanismos informais e processos formais de *governança*, revelaram-se preponderantes para a compreensão da própria substância das novas formas de regulação, que assumem tipologias diversas, que estudam os com enfoque prioritário, e que constituem um enquadramento um tanto ou quanto vasto, mas necessário a uma abordagem global do tema da RSE, na tentativa de perceber o funcionamento de mecanismos de regulação que vão surgindo no seio das instituições e em contacto estreito como o meio empresarial, muitas vezes em paralelo com a legislação.

Assumir-se-ão esses mecanismos, incluindo a RSE, como uma alternativa à regulação pública verdadeiramente independente daquela?

Constituirão tão-só um complemento de “auto-disciplina empresarial”, num regime de especialidade face à “hard law”?

E neste último caso, revelarão desenvolvimentos que aprofundam as disposições regulamentares?

Tratar-se-á esta de uma nova abordagem na gestão empresarial, através de uma metodologia diferente, da gestão coerente e consistente em termos ambientais e de elevados níveis de protecção social?

Constituirá a Responsabilidade Social da Empresa, no actual contexto jurídico-económico, uma mudança de paradigma:

- a) que pode enquadrar-se na nova abordagem estratégica da regulação europeia?
- b) que é aplicável indistintamente a todas as organizações de tipo societário, independentemente da sua dimensão?

São estas algumas das questões que se levantam em torno do tema da RSE, e que embora não consubstanciem a problematização central do nosso trabalho, são pertinentes e colaterais ao mesmo, e permitiram uma aproximação ao objecto de análise.

Delimitámos o estudo segundo dois vectores de investigação essenciais: o primeiro, o da análise aprofundada dos novos instrumentos de regulação, de âmbito transdisciplinar; O segundo, o da abordagem global do tema da RSE com vista à análise dos pressupostos da sua aplicação às PME.

Muito embora eminentemente jurídico, este é também um trabalho em ciências sociais. A análise dos processos de regulação e da assumpção de mecanismos auto-regulatórios consubstancia matéria de análise primordial do direito. No entanto, ao pretendermos relacionar este enquadramento e análise teórica com as práticas, questionando a aplicação às PME, ultrapassamos os limites da análise jurídica.

Se no que se prende com a problemática da alteração do paradigma de desenvolvimento e da conseqüente transmutação dos instrumentos de *governança* a pesquisa, o levantamento, a sistematização e a análise incidem sobre a legislação, documentos de trabalho da UE, os instrumentos de transposição para os ordenamentos dos Estados Membros (EM) e a doutrina de referência neste âmbito, já para problematizar o tema da RSE, a prossecução da investigação careceu de uma metodologia adaptada à temática em análise.

Neste sentido, o recurso à metodologia das ciências sociais revelou-se útil para testar as hipóteses enunciadas com a finalidade de obter um estudo descritivo-reflexivo da realidade e da aplicação dos conceitos elaborados em torno da aplicabilidade da RSE às PME.

Situa-se, em suma, este estudo na esfera das *novas fronteiras do direito*.

Privilegiámos a recolha de material sobre os vectores da investigação proposta, por um lado, a partir da pesquisa bibliográfica e cibernética, por outro, do estabelecimento de contactos com entidades institucionais que cederam dados estatísticos e analíticos sobre a RSE.

Ora, assim referimos:

- Legislação Europeia e Nacional de âmbito laboral, empresarial, social e ambiental, que em alguma medida, versem ainda que colateralmente em dimensões da RSE;
- Relatórios de Entidades Oficiais (Estado e União Europeia) sobre os avanços na prossecução de políticas de RSE;
- Artigos em revistas especializadas na matéria;

- Estudos e *papers* que abordam casos de aplicação deste tipo de políticas ao nível empresarial;
- Relatórios e Contas disponibilizados por sociedades comerciais;
- Tabelas de indicadores de práticas de RSE disponibilizados por Agências de Notação.

Relativamente ao primeiro vector de investigação analisámos exaustivamente os diplomas regulamentares e outros instrumentos de regulação emanados, sobretudo, da UE e referentes aos temas do Desenvolvimento Sustentável, da Estratégia de Lisboa e da Responsabilidade Social das Empresas.

Quanto ao segundo, se as empresas portuguesas constituíam o objecto de estudo ideal, pela extensão do universo em questão, dados os objectivos desta investigação e os meios acessíveis para a sua prossecução, empreendemos uma análise genérica da aplicação de práticas de responsabilidade empresarial (social e ambiental) ao nível das PME nacionais a partir de elementos estatísticos e trabalhos científicos já existentes, valorando criticamente o material recolhido.

Tomando em consideração os constrangimentos e o âmbito desta investigação, parece-nos que este trabalho pode ilustrar as dimensões da RSE (a *triple bottom line*, enquanto aferição de resultados em termos económicos, ambientais e sociais) e estabelecer o relacionamento entre a *praxis* e a teorização do tema da RSE bem como, face ao enquadramento proporcionado pelos mecanismos da regulação económica e empresarial e pelos incentivos efectivados a nível institucional, constatar a teia imbricada de dispositivos de regras de conduta e a complexidade incomensurável destes instrumentos, cujas consequências se reflectem no funcionamento das organizações.

Primeiro Capítulo

1. PARADIGMAS DO DESENVOLVIMENTO E A REGULAÇÃO INTERNACIONAL

Ao longo das últimas décadas as Nações Unidas têm desempenhado um papel fundamental não só enquanto garantes da paz mundial mas também como motores de desenvolvimento humano⁴. Gradualmente, esta dimensão tem-se acentuado, senão vejamos as conferências organizadas e os programas de acção de combate aos mais variados *males do mundo*, especificamente voltados para a saúde, para a defesa do património ou para o combate à pobreza.

Em Setembro de 2000, em Nova Iorque, 191 líderes mundiais reunidos sob a égide das Nações Unidas firmaram um compromisso ambicioso explicitado na Declaração do Milénio.

Já no ano anterior Kofi Annan havia lançado um repto às grandes empresas e multinacionais para que se associassem ao Pacto Global.

Estes dois momentos, o primeiro associando primeiros-ministros e presidentes dos estados membros das Nações Unidas, o segundo apelando aos novos actores da comunidade internacional marcaram o culminar de um longo processo de consciencialização de que o modelo de desenvolvimento prosseguido nos dois séculos anteriores não havia produzido, em algumas matérias, os resultados mais desejáveis para a comunidade global, pelo que urge uma mudança do paradigma de desenvolvimento.

Assim, tomando como pressupostos os princípios da Carta das Nações Unidas⁵, a Declaração do Milénio apresenta um roteiro para a redução da pobreza a nível global, no respeito pelos Direitos Humanos, a *Boa Governança* e a Democracia.

Esta Declaração vincula essencialmente os governos a medidas concretas no caminho de redução da pobreza, e as opiniões públicas mundiais⁶ a pressionarem os decisores públicos para que as metas pré-estabelecidas sejam atingidas.

⁴ Seja por via da acção das agências *generalistas* como o FMI e o Banco Mundial, seja através dos seus organismos especializados – a UNICEF ou a OMS, entre outros.

⁵ As suas premissas fundam-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), nas declarações e dispositivos normativos da OIT – Organização Internacional do Trabalho e nos princípios fundamentais de respeito pelo meio ambiente, resultantes da Cimeira do Rio (1992).

⁶ Nomeadamente a partir de grupos de interesse e quaisquer outras associações da sociedade civil cujo objectivo seja a criação de mundo mais solidário e respeitador do ecossistema que todos integramos.

Trata-se de um núcleo de oito objectivos, destacados da secção III da Declaração do Milénio e traduzidos em dezoito metas e quarenta e oito indicadores que permitem monitorizar a aplicação do processo.

O intervalo de tempo em que os objectivos devem tornar-se realidade é de quinze anos⁷ e lançam as bases para um (possível) mundo mais próspero, justo e pacífico.

No fundo os Objectivos do Milénio (ODM) integram um *pacote de necessidades básicas*, identificadas pela comissão de Macroeconomia da OMS e completadas pelo Projecto do Milénio da ONU que, para além das necessidades relacionadas com a saúde, acrescentou também medidas noutras áreas críticas – a produção de alimentos e a nutrição, a educação, as infra-estruturas, a ecologia e a ajuda ao desenvolvimento – mediante o que enumerou um conjunto de serviços públicos que devem tornar-se universalmente acessíveis.

Os padrões de necessidades apresentados são mínimos, consistentes na interpretação de que a falta de acesso a estas medidas constitui pobreza extrema (Sachs, 2005, p. 427).

Antes de analisarmos o Pacto Global e a Declaração do Milénio cumpre enquadrá-los na *agenda mundial* que permitiu a sua teorização e problematização na fronteira do século XXI.

O enquadramento da RSE no quadro da alteração do paradigma do desenvolvimento, focando o progresso social e económico com preocupações ambientais será examinado neste capítulo, numa abordagem retrospectiva e privilegiando os factos e vertentes relevantes para o objecto em análise: a responsabilidade social da empresa do ponto de vista da regulação e com enfoque prioritário na regulação europeia, de acordo com o aprofundamento da abordagem relativa aos problemas sociais e ambientais e pelo recurso a instrumentos de cariz normativo, que condicionaram e determinaram a evolução do tratamento institucional das questões sociais e ambientais em correlação com o desenvolvimento económico.

Este capítulo permitir-nos-á partir de um horizonte alargado da situação mundial, numa perspectiva ampla e necessariamente genérica, para uma análise mais pormenorizada da RSE e das matérias que a constituem, que desenvolveremos nos capítulos subsequentes, mas revela-se preponderante para uma percepção suficientemente ampla do tema.

⁷ A contar da assinatura da Declaração do Milénio, em 2000.

1.2 Modelos de Desenvolvimento

O crescimento económico moderno, tal como hoje é retrospectivamente entendido constitui uma era única na história da humanidade. Até ao século XIX e durante milhares de anos não se verificou tão grande período de crescimento económico sustentado, apenas um aumento gradual da população humana (Kuznets, 1998, p. 377-382).

Nos últimos duzentos anos, o rendimento aumentou exponencialmente, a um ritmo superior ao do aumento da população. Especialmente nos países desenvolvidos esse aumento foi vertiginoso, o rendimento *per capita* aumentou 25 (vinte e cinco) vezes nos Estados Unidos, 15 (quinze) vezes na Europa e a produção de alimentos explodiu para níveis muito superiores aos do aumento de população, se considerado o mesmo período de tempo. A actividade económica do mundo *teve um aumento extraordinário de 49 vezes durante os últimos 180 anos* (Madison, 2001).

Desde que existem registos que permitem uma análise económica até ao fim do século XVIII, nas vésperas do arranque da revolução industrial, *não houve alteração nos padrões de vida do Homem médio que vivia nos centros civilizados da terra. Altos e baixos [...] mas não uma mudança violenta em direcção ao progresso* (Keynes, 1931). Todas as regiões do mundo começaram o período analisado numa situação de pobreza extrema, um sexto da população mundial alcançou um nível de rendimento elevado, outros dois terços subiram para um nível de rendimento médio e o sexto restante da humanidade mantém níveis considerados de pobreza extrema.

O produto mundial bruto aumentou 50 (cinquenta) vezes e todas as regiões do mundo tiveram algum desenvolvimento económico, embora esse crescimento seja muito mais expressivo nalgumas regiões do que noutras.

No entanto, o que diferencia este período económico face a períodos anteriores da história da humanidade é o fosso criado entre os *países ricos* do hemisfério norte e os *países pobres* do hemisfério sul⁸ traduzindo um desenvolvimento económico regional extremamente desigual.

⁸ Entre a economia-mundo à época, o Reino Unido e a região mais pobre do globo, África a diferença de rendimento *per capita*, depois de ajustadas as diferenças de poder de compra, era de quatro, actualmente

O que pode se observar é que pequenas diferenças nas taxas de crescimento anuais se traduzem numa diferença gigantesca se analisado um período de tempo consideravelmente extenso, e a conclusão a retirar é de que um ponto percentual na diferença de crescimento económico anual repetido durante um grande intervalo temporal revela *diferenças monumentais*, pelo que é possível afirmar que o traço fundamental do progresso económico nas actuais economias ocidentais foi a consistência de níveis de crescimento económico continuado e relativamente alto, face ao observado nos *países pobres*.

Defende Maddison (2001) que a riqueza atingida pelo sexto da população das economias mais desenvolvidas não sucedeu porque os mais pobres assim se mantiveram⁹, não se tratou de um crescimento por transferência de rendimento de umas regiões para outras, devendo-se antes a um aumento gradual e global no rendimento mundial, embora com taxas muito diferenciadas consoante as regiões planetárias.

Essa diferenciação deveu-se, à partida, a factores naturais que determinaram o *arranque* faseado nas várias regiões do globo: *a Inglaterra, devido à fertilidade natural do solo, à grande extensão da costa em relação à dimensão do país e aos muitos rios navegáveis que a atravessam [...] está tão bem fornecida pela natureza [...] para ser centro de comércio externo, de indústrias para venda distante e de todas as melhorias que isto pode produzir* (Smith, 1776).

Pelo contrário, outras regiões (porque a geografia física e humana i sso condicionaram) não foram capazes de *implementar* na mesma altura um desenvolvimento económico de tipo moderno.

Posteriormente, devido à combinação de novas tecnologias industriais, as transformações operadas determinaram um crescimento económico que se devia não só a um aumento da produção mas também a uma mudança na forma de vida do Homem. O progresso integrou não só factores económicos (como a especialização do trabalho produtivo) como também mudanças sociais estruturais (assim exemplificadas pela modificação dos papéis do género, uma maior mobilidade social e a urbanização da vida das populações).

comparando África com a economia líder, os Estados Unidos da América, a diferença alargou -se para vinte vezes.

⁹ Contrariando a ideia amplamente difundida de que os Estados Unidos e a Europa usaram o seu poderio militar e político durante a era colonialista e pós-colonialista para extrair riqueza explorando indiscriminadamente as regiões mais pobres e assim crescer à su a custa.

Numa primeira fase – o desenvolvimento da máquina a vapor e das suas aplicações – numa segunda vaga, ainda em meados do século XIX – o comboio e o telégrafo – que permitiram uma comunicação quase instantânea por todo o mundo, difundindo a informação e a inovação pelo ocidente. Daqui aos barcos oceânicos, ao comércio e ao investimento em larga escala foi um passo¹⁰ que determinou a prosperidade económica sustentada que hoje conhecemos. Numa terceira fase, muito mais tardia, falamos hoje da revolução da comunicação, com a *Internet e os media* no centro do debate¹¹.

Fundamentalmente, o que é importante sublinhar nesta fase da nossa análise é a constatação de que os *países ricos* foram capazes de alcançar dois séculos de crescimento económico relativamente constante, enquanto *os mais pobres*, para além do começo tardio¹² nunca puderam alcançar um crescimento sustentado, pelo que chegam ao século XXI com décadas de atraso na organização política e económica do Estado¹³. Chegamos pois ao ano 2000 com o diagnóstico feito, sabendo que existem soluções práticas para a maioria dos problemas do *mundo pobre*, no entanto, dado que a encruzilhada em que estão colocados é fruto de um sem número de condicionalismos e de factores complexos¹⁴, também a solução não pode ser entendida de forma simplista, terá de ser aplicada de forma integrada depois de elaborado um diagnóstico diferencial que é fundamental para que possa ser aplicado um plano de acção coerente.

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) carecem pois de um enquadramento espaço-temporal, dado que devem ser percebidos enquanto formulação de uma mudança de paradigma, pois só integrados na agenda política

¹⁰ Possibilitados também pela construção de infra-estruturas essenciais como o Canal do Suez (1869) e o Canal do Panamá (1914) que permitiram reduzir drasticamente os tempos das viagens inter-oceânicas.

¹¹ Carlota Perez, da Universidade de Cambridge, citada no 16º Congresso das telecomunicações, defende que nos últimos 250 anos se verificaram cinco revoluções tecnológicas: o motor a vapor e o caminho-de-ferro; o aço, a electricidade e a engenharia pesada; o automóvel, o petróleo e a produção massificada; e a actual, a revolução das telecomunicações e que todas funcionaram como motor de crescimento e de transformação da economia, dividindo-se, temporalmente em períodos de 20/30 anos em que as tecnologias deixam o laboratório para se implementarem no mercado.

¹² Seja devido à exploração de que eram objecto no tempo colonial ou por factores extraordinariamente adversos (clima, geografia acidentada, produção de alimentos, pandemias, recursos energéticos) seja pelo difícil recomeço com as independências e as escolhas políticas desastrosas que fizeram, em detrimento de um crescimento sustentado, o seu, foi esporádico e temporário.

¹³ Relativamente à organização política, por não consubstanciar matéria deste estudo, apenas será referida enquanto instrumental do bom funcionamento económico.

¹⁴ Nomeadamente de escolhas políticas desastrosas e de contrariedades da geografia física e humana.

internacional, se permite a compreensão da dimensão dos avanços para estabelecer internacionalmente um novo paradigma de progresso e desenvolvimento globais.

1.3 A Agenda de Regulação Global

A Declaração Universal dos Direitos do Homem¹⁵ havia representado um marco inigualável para a humanidade e a criação das Nações Unidas uma organização sem precedentes¹⁶ que reunia num fórum mundial os actores institucionais de todos os países do mundo que aceitassem respeitar um conjunto de princípios a que se vinculavam voluntariamente.

Sedimentada a paz mundial, as Nações Unidas foram alargando o seu âmbito de actuação a áreas tão diversas como o ambiente e o desenvolvimento sustentável, ou os direitos da criança e da mulher que, entre outros temas, tomaram um lugar de desta que nos encontros institucionais da organização.

Ao longo das últimas décadas, sob o auspício das Nações Unidas, realizaram-se conferências mundiais subordinadas a vários temas que permitiram caracterizar a situação mundial de forma objectiva e mensurável, garantiram a parametrização dos objectivos a destacar em cada área de actuação social, bem como o acompanhamento dos padrões de actuação na aplicação de vários programas das Nações Unidas que focavam problemas concretos e visavam uma solução abrangente.

Nos anos noventa, não só se verificou um empenhamento em programas de saúde pública como foi possível empreender um conjunto de fóruns de reflexão sobre vários temas e, a partir destas cimeiras, lançar programas de acção a nível global sobre o estabelecido nos mesmos, de assinalar, a propósito das matérias privilegiadamente tratadas no nosso trabalho:

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – realizada no Rio de Janeiro em Junho de 1992, marcou uma alteração radical da forma como até então eram encarados os problemas ambientais.

¹⁵ ONU, Declaração Universal dos Direitos do Homem, Resolução 217 A (III) da Assembleia -geral das Nações Unidas, 10 de Dezembro de 1948.

¹⁶ De ressaltar o estabelecimento da Sociedade das Nações que não produziu efeitos frutíferos.

Os problemas do meio ambiente foram discutidos internacionalmente pela primeira vez¹⁷ em 1972, em Estocolmo, na Cimeira sobre o Ambiente Humano.

Daqui resultou um convite à contenção do desenvolvimento económico e um plano de prevenção da poluição industrial, através de uma declaração no sentido da máxima redução possível dos danos produzidos no ecossistema¹⁸.

Foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a partir daqui responsável no quadro institucional pelo tratamento exclusivo dos problemas e ameaças ambientais.

A Cimeira do Rio, na decorrência do *Relatório Bruntland*, marcou uma nova fase na forma como se perceciona a degradação ambiental, desde então correlacionada com o problema da pobreza, assumindo-se que não é possível dissociar a questão ambiental do desenvolvimento das populações.

A premissa de que *pobreza conduz à degradação ambiental, a qual por sua vez conduz a maior pobreza*, (Leisinger, 1995, p. 27-64) correlaciona-se com a ideia de que não é possível parar o desenvolvimento, preconizando reduções substanciais, mas deve substituir-se o paradigma por uma nova dinâmica de Desenvolvimento Sustentável.¹⁹

Nesta Conferência estabeleceu-se a Agenda 21, A Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, a Declaração dos Princípios da Floresta e ainda outras duas Convenções - Quadro – uma sobre as mudanças climáticas e outra sobre biodiversidade²⁰.

Tratou-se de um encontro mundial sem precedentes, tanto ao nível da participação – juntou mais 172 países²¹ – como pela panóplia de questões tratadas, mas fundamentalmente, marcou uma nova perspectiva da questão ambiental, emancipada face à pretensa instrumentalização a que era votada relativamente à economia. Passa a entender-se que o crescimento económico terá que integrar as vertentes da sustentabilidade da vida social e do ecossistema.

¹⁷ Entre países ricos e pobres e entre estes e as organizações não governamentais.

¹⁸ UN (1972) *Declaration of the United Nations Conference on Human Environment*, Estocolmo.

¹⁹ De acordo com o documento *Our Common Future* (1987) Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, Oxford University Press.

²⁰ Possíveis pela corroboração científica de que o aquecimento global devido à degradação dos gases que compõem a floresta é uma realidade e a extinção de espécies produzirá danos irreparáveis.

²¹ Mais de 178 governos haveriam de ratificar posteriormente a Agenda 21.

A Conferência Internacional sobre os Direitos Humanos, realizada em Junho de 1993 em Viena, determinou a criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos²². (muito embora, actualmente, com a instauração do Conselho dos Direitos Humanos aquele órgão tenda a declinar de importância).

No entanto, face às diversas interpretações do que sejam Direitos Humanos, do seu conteúdo, extensão e mais importante ainda, da sua efectiva aplicação nos vários pontos do globo, esta conferência veio relançar o debate em torno da importância destes princípios fundamentais para a humanidade enquanto comunidade global.

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, que ocorreu no Cairo em Setembro de 1994 abordou o problema do desenvolvimento económico correlacionado com a demografia e os fluxos migratórios.

Longe do tempo do *Ensaio sobre o Principio da População e o seu efeito na Desenvolvimento Futuro das Sociedades* (Malthus, 1798), o facto de nas décadas que precederam a cimeira o problema dos impactos do desenvolvimento económico na vida das populações ter assumido a sua real importância, levou a que nesta sede se formulasse uma estratégia de conexão integral entre os conceitos da economia e da demografia.

Assim, nos acordos estabelecidos no Cairo aponta-se a inclusão dos condicionalismos demográficos nos planos de desenvolvimento, tomando em consideração factores como: o atendimento das necessidades da população em função do género e das faixas etárias, a necessidade de aplicar programas de planeamento familiar de carácter universal, o objectivo de reduzir os níveis de mortalidade infantil e melhorar a saúde materna, o acesso universal à educação e a questão das migrações consubstanciaram temas amplamente analisados.

A aplicação da Plataforma de Acção em torno destes assuntos tem sido monitorizada pelas Nações Unidas, no entanto, os avanços alcançados vêm sendo ofuscados por questões económicas e culturais, dado que em alguns países, ou não existe tão pouco um sistema de saúde ou/e o estatuto da mulher na sociedade não lhe permite o acesso à saúde materna, nem sequer a informação necessária à possibilidade de opção pelo

²² O Comissariado iniciaria funções no ano seguinte, a 28 de Fevereiro de 1994.

planeamento familiar e, simultaneamente, pela protecção de doenças sexualmente transmissíveis.

A Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhaga em Março de 1995 estabeleceu um Plano de Acção, anexo à Declaração de Copenhaga, que tem como meta a erradicação da pobreza como um imperativo ético, social, político e económico.

Neste fórum discutiu-se o lado negativo da globalização que se traduz no aumento das disparidades sociais, da retracção dos sistemas de segurança social e da precariedade no mercado de trabalho – questões com que se deparam os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento (PED).

As conclusões apresentadas versam sobre temáticas da Justiça Social, da Democracia e da *Governança Social e Ambientalmente Responsável*.

Assumiram-se compromissos para a criação de um ambiente económico, político, social, cultural e jurídico que permita estreitar as disparidades entre classes sociais, com enfoque prioritário na erradicação da pobreza; na promoção da inclusão social através da aplicação do princípio da dignidade da vida humana; na execução de programas educacionais e de saúde de cariz universal; no auxílio aos países menos desenvolvidos com uma preocupação central em África, com vista à aceleração do seu desenvolvimento, que permita à sua população um nível mínimo de sobrevivência pelo que, nesse sentido se promoveu o fortalecimento da cooperação para o desenvolvimento social, através dos planos apresentados pelas Nações Unidas aos seus membros – para que apoiem economicamente os *países pobres* – aumentando os recursos disponibilizados à organização para a execução de programas de desenvolvimento social.

1.3.1 O Pacto Global

Lançado no Fórum Económico Mundial, em Davos em Janeiro de 1999 pelo ex-Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, *visa estimular a harmonização de políticas e práticas empresariais com valores e princípios internacionais bem como*

*com os objectivos de construir um mercado global mais estável e capaz de favorecer a inclusão*²³.

Em Julho de 2000 foi formalmente lançado na sede das Nações Unidas em Nova Iorque. O Pacto lança um repto às empresas, uma proposta, um convite para que se associem aos seus objectivos, sem formalidades burocráticas ou protocolares, que não a confirmação da adesão aos nove princípios propostos; no sentido de o transformar no primeiro fórum mundial destinado a tratar de questões cruciais relacionadas com a actividade empresarial e a globalização.

São analisados os reflexos negativos da globalização que levaram à concentração do poder económico, a disparidades de rendimento e a fenómenos de desintegração social e convidam-se as empresas a reflectir sobre os seus resultados, deslindando o paradoxo de vivermos no momento de maior riqueza económica e de maior desenvolvimento tecnológico da história da humanidade e de, simultaneamente, partilharmos o planeta com populações que morrem de fome, onde se verifica um enorme e crescente fosso entre *ricos e pobres*, entre o mundo do desperdício e um outro onde não há lixo por não existir riqueza suficiente para o produzir.

Dado o papel económico-social que as empresas representam actualmente nas sociedades, o Pacto Global vem convidá-las a considerarem, para além do bom desempenho económico, as questões sociais e ambientais relacionadas com a sua actividade e assim integrá-las, como factores importantes a considerar nas decisões de gestão.

Tal implica que as empresas, ao gerarem riqueza, devem fazê-lo de forma responsável, com preocupações relativamente aos interesses e expectativas de um espectro de actores sociais em que se incluem os seus trabalhadores e clientes, os investidores, os grupos de apoio e as comunidades locais em que se inserem.

Os nove princípios referidos abrangem as áreas dos direitos humanos, das normas laborais e do respeito pelo meio ambiente, a saber:

1. As empresas devem apoiar e respeitar a protecção dos direitos humanos proclamados internacionalmente e;

²³ Cfr. Declaração do Secretário-Geral das Nações Unidas no Fórum em questão que pode ser consultado em www.onuportugal.pt.

2. Certificar-se de que não são cúmplices em violações de direitos humanos;
3. As empresas devem apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento do direito à negociação colectiva e;
4. Eliminar todas as formas de trabalho forçado e obrigatório;
5. Abolir o trabalho infantil;
6. Eliminar a discriminação no domínio do emprego e da actividade profissional;
7. As empresas devem apoiar uma abordagem cautelosa dos problemas ambientais;
8. Levar a cabo iniciativas que visem promover uma maior responsabilidade ambiental;
9. Incentivar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias favoráveis ao ambiente.

Ao aderir as empresas acordam em:

- Divulgar uma declaração clara de apoio ao Pacto Global e aos seus princípios demonstrando publicamente essa mesma adesão²⁴;
- Fornecer uma vez por ano um exemplo concreto de progressos feitos ao colocarem em prática os princípios assumidos, para que tais exemplos possam ser publicados na rede²⁵

Trata-se de um compromisso voluntário por parte das empresas que ao mesmo aderem, não tem carácter regulamentador nem se traduz num código de conduta com força de lei ou sequer num dispositivo de supervisão das práticas empresariais.

No entanto, também não é possível reduzi-lo a mero exercício de *maquilhagem empresarial*, imagem e filantropia nos negócios. Vai além dos conceitos jurídicos estáticos ou de opções conjunturais de *marketing empresarial*, integra a vertente de criação de parcerias com organismos da ONU, organizações laborais internacionais, organizações não governamentais (ONG), instituições académicas e quaisquer outras associações da sociedade civil que permitam (à sua dimensão) promover um mercado global mais equitativo e susceptível de favorecer a inclusão.

O funcionamento do Pacto Global integra quatro vertentes: a aprendizagem, o diálogo, a acção e a divulgação.

²⁴ Tal pode ser feito através de informação prestada aos funcionários, integrando os princípios nos planos de formação da empresa, tomando-os em consideração nas decisões estratégicas, incluir o compromisso assumido no relatório anual, produzir comunicados à imprensa no sentido de tornar público o seu compromisso, entre outras iniciativas que cada empresa pode livremente escolher.

²⁵ Exemplos destas práticas podem ser consultados em www.unglobalcompact.org.

Para as empresas, pode significar também a demonstração de liderança no que se prende com a cidadania empresarial, numa partilha de experiências e práticas com outras entidades empresariais de interesses comuns;

Uma forma de estabelecer parcerias com organismos das Nações Unidas e associados ²⁶;
A maximização das suas oportunidades económicas alargando o seu horizonte de negócio;

A participação em diálogos sobre temas específicos que foquem os principais problemas com que se deparam as empresas no contexto da globalização tendo em vista a obtenção de resultados para solucionar problemas concretos;

Associando-se ao Pacto Global, por seu lado, as empresas manifestam um compromisso sério de apoiar e aplicar nas suas esferas de influência um conjunto de valores fundamentais ao nível do respeito pelos Direitos Humanos, do cumprimento das directivas, recomendações e orientações da OIT e da adopção de medidas pró-activas face às questões ambientais, ou seja, significa a opção pela introdução de mudanças positivas nas áreas sociais e ambientais com que as suas operações económicas se relacionam.

Quando a iniciativa foi lançada associaram-se quase de imediato cerca de 50 empresas, actualmente integram o Pacto mais de 700 ²⁷.

Em Portugal o programa foi lançado em 9 de Maio de 2005 inserido no âmbito da Conferência Europeia sobre “Competitividade e Responsabilidade Social das Empresas”, o parceiro local do gabinete do Pacto Global é a RSE – Portugal. ²⁸

²⁶ Privilegiadamente com a OIT, o Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

²⁷ Sobre a aplicação do Pacto Global há informação disponibilizada em www.unglobalpact.org, onde se apresentam inúmeros exemplos em países tão díspares como o de uma empresa de telecomunicações na Alemanha que escolheu a iniciativa Mundial do programa das Nações Unidas para o Ambiente para se associar no apoio aos países menos desenvolvidos criando possibilidades de participação no mercado global, enquanto pré-requisito para a redução da pobreza, ou o de um grupo empresarial do sector dos *media* que investiu na criação de um programa de tele-educação que instituindo mais de 18000 tele-salas de estudo fomenta o reforço das capacidades humanas e a redução das disparidades no domínio da educação.

²⁸ Associação Portuguesa para a Responsabilidade Social das Empresas ligada CSR Europe, instituições sem fim lucrativo que integram um conjunto de outras entidades e tentam promover e disseminar o conceito de Responsabilidade Social da Empresa a nível europeu.

1.3.2 A Conferência e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Finalmente e depois de uma abordagem genérica dos assuntos que têm feito a agenda mundial chegamos à Cimeira do Milénio – realizada em Setembro de 2000 na sede das Nações Unidas – que trouxe como resultado a Declaração do Milénio, em que introduzem *Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)*, já referidos anteriormente²⁹.

A cimeira fundou-se no relatório das Nações Unidas “Nós, os Povos, o Papel das Nações Unidas no século XXI” apresentado por Kofi Annan para convidar um número de chefes de estado e de governo, nunca antes em número tão expressivo quantos os ali reunidos, a analisar de forma conjunta os problemas mundiais.

Este relatório integra temas tão diversos quanto as guerras, o índice de violações dos Direitos Humanos, a degradação do ecossistema, a distribuição territorial da riqueza produzida no mundo, as redes internacionais ligadas a negócios ilícitos, as epidemias e a distribuição dos maiores índices de pobreza no globo.

Esta conferência consubstanciou uma oportunidade única de identificar os objectivos mais prementes no início do novo milénio, para tornar possível a adopção de uma estratégia global focando os factores de pobreza que carecem de correcção imediata, trazendo à colação os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas³⁰ fundados nos valores de liberdade, igualdade e solidariedade entre os povos, a tolerância, o respeito pelo património ambiental e a responsabilidade partilhada no passivo ambiental acumulado nas últimas décadas, apresentou oito objectivos a concretizar até 2015:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. Atingir o ensino básico universal;
3. Promover a igualdade entre sexos e a autonomia da mulher;
4. Reduzir as taxas de mortalidade infantil;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o alastramento do vírus da SIDA, da malária e de outras epidemias;

²⁹ Na nossa análise abordaremos os ODM de acordo com a terminologia adoptada pela Comunidade Europeia e pelo Banco Mundial.

³⁰ Estes, como os restantes documentos mencionados, podem ser consultados em www.onuportugal.pt.

7. Garantir a sustentabilidade ambiental;
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Estes objectivos revelam os desafios que a comunidade global enfrenta na próxima década e apresentam o nível de desenvolvimento da sociedade mundial como um todo.

Iniciando a nossa análise dos ODM pelo último enunciado, dado ser aquele que permite a criação de uma bolsa de ajuda ao desenvolvimento e com ele conduzir a uma melhoria das condições de vida nos *países mais pobres*, cumpre analisar o tipo de ajuda que é disponibilizada enquanto Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Por um lado, há que distingui-la desde logo da ajuda face a catástrofes e a intempéries várias, em todo o caso emergências humanitárias, em que as transferências directas de dinheiro para fazer face às necessidades podem parecer atractivas.

No que se prende com a AOD, a Comissão de Macroeconomia da Organização Mundial de Saúde (ODM)³¹ defende uma estratégia que permita não apenas tutelar situações de rendimento, elevando-o um pouco acima dos “níveis de desespero”, mas também mecanismos capazes de quebrar o ciclo vicioso de carência de consumo.

O plano de acção referido tenderia à realização de investimentos em infra-estruturas e em capital humano, depois de calculado o custo dos investimentos necessários numa abordagem faseada³² e parcelada ao longo do período de aplicação do programa.

Na execução dos ODM – com recurso a AOD – o cálculo mais simples seria o de saber quanto rendimento teria de ser transferido dos *países ricos* para elevar o rendimento dos extremamente *pobres* a um nível suficiente para suprir as carências básicas, que se traduziram na formulação dos ODM.

O Banco Mundial estima que é requerido o valor de 1,08 Dólares por pessoa e por dia para satisfazer as necessidades no limiar de sobrevivência, de acordo com preços de 1993, ajustado o poder de compra (Chen, 2004).

No mesmo estudo estima-se que 1100 milhões de pessoas vivam abaixo do nível de 281 dólares/ano. Por sua vez o rendimento dos 22 países do Comité de Assistência ao

³¹ OMS, *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, relatório da Comissão de Macroeconomia da OMS, Genebra, 2001.

³² De acordo com a identificação das necessidades básicas, dentro das quais as que não são satisfeitas pela população, seguido do cálculo de custos para satisfazer as necessidades por via de investimentos, tendo em conta o crescimento futuro e necessário da população, o cálculo dos investimentos que podem ser feitos pelo próprio país integrando o défice financeiro acrescido para os ODM que carece de cobertura pelos doadores e por fim, a avaliação da dimensão das contribuições dos doadores face ao seu rendimento.

Desenvolvimento era, em 2001, de 20200 bilhões de dólares, donde, elevadas as transferências de AOD a 0,6 % do PIB dos países doadores, o valor de AOD elevar-se-ia a 124000 milhões de dólares, valor suficiente para, aplicado o plano de acção da Comissão da Macroeconomia da OMS, elevar o rendimento dos *pobres mais pobres* do mundo até um nível que lhes permitisse suprir o pacote de necessidades básicas. Surpreendentemente, se conjugarmos estes cálculos com o perspectivado na Declaração do Milénio, na qual os países ricos se comprometeram a doar para AOD 0,7% do PIB, o primeiro objectivo dos ODM seria atingido na íntegra³³.

Sublinhamos que estamos a referir-nos ao universo da pobreza, pelo que é relevante expor a definição do conceito, tal como aparece plasmada nos relatórios da ONU. Consideram-se e distinguem-se três graus de pobreza:

- A pobreza extrema, absoluta, que consiste na incapacidade de satisfazer as necessidades básicas de sobrevivência. Caracteriza-se por situações de fome crónica, falta de acesso a cuidados de saúde, a água potável e saneamento básico, inexistência de abrigos rudimentares bem como de artigos de vestuário básicos.
- A pobreza moderada refere-se a situações em que as necessidades básicas à sobrevivência estão satisfeitas, ainda que por uma margem ínfima.
- A pobreza relativa é geralmente traduzida num rendimento familiar abaixo de uma determinada proporção do nível de rendimento nacional médio nos países desenvolvidos³⁴.

Quando se refere no primeiro ODM a erradicação da pobreza extrema pode traduzir-se a mesma formulação em dois objectivos interligados:

Por um lado, garantir que o sexto da humanidade que vive na pobreza extrema poderá elevar de forma sustentável o seu nível de rendimento até ser capaz de satisfazer as suas necessidades básicas de sobrevivência diária³⁵;

³³ De referir que pela primeira vez na história económica isso é possível, o relatório do Banco Mundial de 2001 refere que por exemplo em 1980, porque o número de extremamente pobres ascendia 1500 milhões e o rendimento dos países ricos *era consideravelmente mais reduzido*, nessa altura, para atingir o mesmo objectivo o índice de ajuda dos países doadores ascenderia a 1,6% do PIB.

³⁴ World Development Indicators, Washington DC, Banco Mundial, 2004.

³⁵ Os níveis básicos de nutrição, água e saneamento, saúde e alojamento.

Por outro lado, o segundo, mais aliciante, garantir que os pobres mesmo os que vivem actualmente em pobreza moderada, possam contribuir para a produção e assim integrar a *escada do desenvolvimento*³⁶.

Ao considerarmos, face aos cálculos sumariamente apresentados, que é possível atingir os objectivos definidos na Declaração do Milénio careceremos em todo o caso de um diagnóstico diferencial que permita, inter-relacionados que estão, que o fim da pobreza extrema seja acompanhado de melhorias ao nível da saúde, das infra-estruturas básicas, do acesso à educação e ao planeamento familiar (Smil, 2000).

No que se prende com o acesso universal à educação, ou seja, a educação primária para todas as crianças, com metas relativas a *ratios* entre alunos e professores, sublinhamos a sua dimensão formativa para o desenvolvimento económico, mas também para a criação de maior equidade social.

O capital humano representa um importante factor de desenvolvimento e esse investimento, nos *países mais pobres* deverá necessariamente, sublinhado o seu carácter universal, ser fornecido pelos poderes públicos.

Já Adam Smith apelava ao seu fornecimento público: “Um povo instruído e inteligente [...] está mais apto a analisar e a destringer as queixas interesseiras de quem apela à rebelião [...]”³⁷. Integrado nos *bens de mérito*, não deve estar disponível apenas por uma questão de *justiça universal*, por um compromisso informal dos governos, mas por estar garantido na lei internacional, *toda a gente tem direito à educação. A educação será livre, pelo menos nas fases primária e secundária. A educação primária será obrigatória. A educação técnica e profissional serão disponibilizadas de forma generalizada e a educação superior igualmente acessível a todos com base no mérito.*³⁸

Apesar das melhorias nos anos 90, já que a taxa líquida de matrícula aumentou ligeiramente (de 78% em 1990 para 82% em 1998) um terço das crianças africanas e 25% das crianças asiáticas ainda não têm acesso à escola básica³⁹.

³⁶ Termo utilizado por Sachs (2004) para ilustrar o desenvolvimento económico mundial enquanto sub-dividido em degraus – aqueles que nem tem acesso à escada (e vivem em pobreza extrema), os que estão nos primeiros degraus (moderadamente pobres) e que ainda assim podem subir gradualmente acedendo a níveis de rendimento mais elevados.

³⁷ Numa altura em que é inevitável trazer à colação o problema do terrorismo e da crença na *jihad islâmica* o factor educação pode ser, correlacionado com outras melhorias, preventivo face à ameaça que hoje representa para o mundo ocidental tal como hoje o conhecemos.

³⁸ Declaração Universal dos Direitos do Homem, Res. 217^a (III), Assembleia-geral das Nações Unidas, 10 de Dezembro de 1948, artigo 26º.

³⁹ ONU, *Road Map towards the implementation of the Millennium Development Goals*. Nova Iorque: Assembleia-Geral, relatório do Secretário-geral, Setembro de 2001.

Outro dos objectivos consiste na promoção da igualdade de género e da autonomia das mulheres.

O combate à devastação provocada pelo vírus da SIDA e por outras doenças pandémicas pode, noutra vertente, constituir a chave de lançamento do desenvolvimento muito especialmente em África.

Num relatório da OMS de 2001⁴⁰ refere-se que as doenças pandémicas são causa e consequência da pobreza, que a diferença das doenças em África se deve a um conjunto de factores propícios, como o próprio clima, a organização tribal e factores geográficos que conjugados determinam a enorme incidência da SIDA, malária, tuberculose, diarreia, infecções respiratórias agudas, doenças passíveis de prevenção por vacinação universal, deficiências nutricionais e nascimentos em condições precárias.

No âmbito do Objectivo da Sustentabilidade Ambiental, outra das metas e talvez aquela que maior impacto tem tido nas opiniões públicas dos *países ricos*, os números apresentados pela ONU não são também famosos⁴¹.

Durante a década de 90 a desflorestação a nível mundial foi de uma média de 14,2 milhões de hectares por ano, a emissão de dióxido de carbono para a atmosfera⁴² denunciou um acréscimo de 8% nos países desenvolvidos mas de uns brutais 29% nos PED.

Actualmente, estão em cima da mesa matérias como o aproveitamento das terras, o controlo da poluição, os limites da actividade piscatória na tentativa de recuperar bancos de pescada, a erosão costeira e a destruição dos ecossistemas marítimos frágeis, bem como a impulsão para a reflorestação nas áreas que sobrevivem do sector primário.

Nas áreas urbanas, os problemas são diferentes, mas igualmente ou ainda mais nefastos ao meio ambiente e à saúde de quem os habita, da poluição no ar à libertação de substâncias químicas da actividade fabril, dos lixos urbanos às condições de vida nos bairros degradados, nichos de proliferação de doenças infecciosas.

⁴⁰OMS, *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, relatório da Comissão de Macroeconomia da OMS, Genebra, 2001.

⁴¹ ONU, *Road Map towards the implementation of the Millennium Development Goals*. Nova Iorque: Assembleia-Geral, relatório do Secretário-geral, Setembro de 2001.

⁴² Decorrente da combustão de gás natural, carvão e petróleo.

Em 2002, na Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável (em Joanesburgo) que marcou uma década depois do Rio e da adopção da Convenção -Quadro sobre as alterações climáticas – a base do Protocolo de Quioto para limitação da emissão de CFCs⁴³ na atmosfera – demonstrou a incapacidade do mundo se entender sobre um plano concreto e justo para os PED com vista à preservação das (em última análise) condições de vida humana no planeta.

Terminamos num retorno ao início – a necessidade de uma parceria global para o desenvolvimento – sublinhando que a AOD decresceu, desde 1990 cerca de 5% em termos reais, no entanto, actualmente essa ajuda já não se prende tão consideravelmente com a obtenção de bens e serviços fornecidos pelos doadores. Considerações como estas podem ser observadas no relatório de consenso saído da Conferência de Monterey , realizado no México, em Março de 2002, marco fundamental, após a Declaração do Milénio sobre AOD.

A Conferência sobre financiamento ao desenvolvimento produziu um consenso em torno do desafio de fornecer ajuda financeira ao desenvolvimento económico. Ficou estabelecido que os países mais pobres não poderiam esperar grandes investimentos privados, dado que não possuíam infra-estruturas básicas nem capital humano que os tornasse atractivos às empresas, também ficou assente que *a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento desempenha um papel essencial no complemento a outras fontes de financiamento [...] para muitos países a AOD ainda é a maior fonte de financiamento externo com vista a alcançar os ODM e outras metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente.*⁴⁴

Uma outra questão que não pode deixar de ser referida prende -se com a crise da dívida dos países pobres altamente endividados (PPAE). Há décadas que o FMI e o Banco Mundial têm como certo que estes países jamais serão capazes de a saldar. No entanto, apesar das tentativas de obtenção de perdões, ainda que parciais, os países credores têm insistido no pagamento dos serviços, o que só por si implica não raras vezes o dispêndio de montantes superiores à dotação orçamental dos PPAE para saúde e educação.

⁴³ Cloro-fluor-carbonatos que potenciam a destruição da Camada do Ozono e conseqüentemente o Aquecimento Global e as conseqüências que daí advêm.

⁴⁴ ONU (2002) Consenso de Monterey, resultado da Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, paragrafo 42.

O problema das barreiras ao comércio internacional, em discussão decorrente da Cimeira de Doha⁴⁵ sobre comércio internacional constitui um factor crucial se se verificarem capazes de melhorar o acesso aos mercados pelos países mais pobres, nomeadamente em sectores caracterizados pelo trabalho intensivo, com baixa qualificação da mão-de-obra, sabido que só assim estas nações poderão aumentar as suas exportações para os países desenvolvidos, conseguindo divisas fundamentais para a importação de bens de capital.

Estas negociações, agora num impasse, têm em vista a abertura dos mercados de bens e serviços, a nível global, regional e local, pressuposto fundamental para a criação de um mercado mais justo e equitativo para os países menos desenvolvidos⁴⁶.

1.4 O Desenvolvimento Sustentável

Nos últimos trinta anos o mundo tem vindo a sofrer um sem número de alterações, muitas vezes resultantes do esgotamento do modelo de desenvolvimento seguido até então, externalidades negativas decorrentes do excesso de poluição de que resultam consequências de âmbito local e regional (como as chuvas ácidas, a desertificação dos solos ou a degradação da qualidade do ar nos meios urbanos) com repercussões transnacionais e mesmo a nível global (como a perda de biodiversidade, a subida do nível das águas, a desagregação de gases na atmosfera terrestre e até o aquecimento do planeta) que trouxeram à cena política internacional novas temáticas, questionando-se o modelo de desenvolvimento económico predominante.

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), já referida, constituiu a primeira grande cimeira internacional em que *países ricos e pobres*, reunidos com importantes grupos de interesses, discutiram a possibilidade e o estabelecimento de um programa de contenção e prevenção da poluição a nível internacional.

⁴⁵ A ronda de negociação da OMC decorrente da Doha deveria prosseguir, de acordo com o seu Secretario-geral – Pascal Lamy – em Março de 2007 depois do falhanço das negociações empreendidas em Julho deste ano (2006).

⁴⁶ A discórdia tem girado em torno da redução de taxas e tarifas sobre produtos agrícolas, pelo que o acordo de livre comércio tem sido adiado várias vezes: a UE pretende que os EUA dêem o primeiro passo nesse sentido, por sua vez os EUA apelam ao contrário.

Tratou-se do primeiro fórum internacional com preocupações sobre o impacto ambiental do desenvolvimento económico, do qual resultou uma declaração que trazia como corolário a necessidade dos estados se empenharem na redução das ameaças ambientais⁴⁷.

Os resultados da cimeira multilateral determinaram a criação do PNUA – o Programa das Nações Unidas para o Ambiente – cujos objectivos se cingiam ao tratamento das questões relativas à gestão ambiental.

Mais de uma década depois, em 1987, é apresentado o *Relatório Bruntland*, elaborado pela Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento que, muito embora não aceite pacificamente pela comunidade internacional, constituiu um elemento orientador fundamental das estratégias de desenvolvimento económico e humano e simultaneamente de protecção ambiental.

Tratou-se, antes de mais, de uma tentativa de ultrapassar, por um lado, a resistência à mudança do paradigma de desenvolvimento fundado numa exploração de recursos não renováveis e no aumento da produção de resíduos, por outro, espelhou a incapacidade das instituições estaduais lidarem com os novos desafios ao desenvolvimento.

A perspectiva apresentada no relatório⁴⁸ visava um equilíbrio entre o desenvolvimento económico e o ambiente no necessário tratamento das questões emergentes, chamando Estados e organizações às suas responsabilidades no que concerne ao estabelecimento desse mesmo equilíbrio entre reabilitação do passivo ambiental acumulado durante décadas e desenvolvimento sustentável.

Abordam-se as questões ambientais de uma perspectiva inovadora, em detrimento da mera redução substancial de crescimento do qual resultem danos ambientais, e procura-se um modelo de desenvolvimento que permita o crescimento económico sustentado e sustentável do ponto de vista ambiental.

Tratava-se, como acabou por ser denominada, de uma “Agenda para a Mudança”.

É também a primeira vez que o mundo enfrenta a noção de que a degradação ambiental se correlaciona com o acelerado declínio económico e ecológico e que, concomitantemente, são as economias mais frágeis, nomeadamente as dos *países pobres*

⁴⁷ ONU, (1972), *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, Estocolmo.

⁴⁸ *The World Commission on Environment and Development* (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

e dos PED, as mais atingidas. Assumiu-se pois a protecção ambiental como intrinsecamente relacionada com o desenvolvimento humano.

Apesar dos avanços no problematizar das questões ambientais, não como obstáculo, mas como parte integrante do desenvolvimento e, ainda que tenha sido necessário esperar pela Cimeira da Terra⁴⁹, para que o conceito de Desenvolvimento Sustentável ganhasse expressão global⁵⁰ e para tornar possível o debate em torno do estabelecimento de uma política global de desenvolvimento sustentável, a “Agenda para a Mudança” surgiu como uma perspectiva que, embora realista, se apresentava como *revolucionária* face ao conceito de desenvolvimento até aí estabelecido pacificamente, na medida em que alertava para a necessidade de alteração radical do paradigma por todos os actores envolvidos e *conectados* com o progresso.

Conforme se refere, foi na Cimeira da Terra que o termo “Desenvolvimento Sustentável”, integrando as vertentes social e ambiental no modelo produtivo se emancipou ganhando visibilidade internacional e aceitação dos vários quadrantes intervenientes.

Desta conferência internacional resulta a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento e é elaborada a “Agenda 21”, uma importante resolução que equipara crescimento económico, equidade social e protecção ambiental como pilares da estratégia de desenvolvimento sustentável, sublinhando-se que *os seres humanos* devem estar colocados *no centro das preocupações do desenvolvimento sustentável com direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza*⁵¹.

Este conjunto de declarações foram importantes para o estabelecimento de uma base coerente de princípios de desenvolvimento sustentável e de protecção ambiental globalmente aceites, traduzindo-se na sua subscrição por mais de 178 governos.

No entanto, o processo de tomada de medidas no sentido da execução das determinações saídas da Cimeira do Rio não acompanhou o preconizado, correndo -se o risco de que as mesmas não significassem mais do que um conjunto de boas intenções inexecutáveis.

⁴⁹ Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 3/14Jun92

⁵⁰ Lembra-se que o conceito de Desenvolvimento Sustentável ter origem no trabalho de Barbara Ward, fundadora do Instituto Internacional para o Ambiente e Desenvolvimento, na publicação do relatório Brundtland e da já mencionada “Agenda para a Mudança”.

⁵¹ Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, Princípio 1º

Assim, tentando inverter o rumo dos acontecimentos (ou a falta do mesmo), em 1993⁵², a Assembleia-geral das Nações Unidas solicitou ao Conselho Económico e Social a criação de uma Comissão de alto nível para o Desenvolvimento Sustentável, tendo como a finalidade o acompanhamento da execução da “Agenda 21” e a promoção da cooperação internacional nas questões ambientais e do desenvolvimento⁵³.

Foi então criada a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, como um corpo inter-governamental, constituído por elementos eleitos pelo Conselho Económico e Social da ONU de entre os estados membros da organização e das suas agências.

Novas solicitações à *implementação* e à revisão da “Agenda 21” foram empreendidas ao mais alto nível nas Nações Unidas, nomeadamente na 19ª sessão especial da sua Assembleia-geral, em que se salientou *a vital importância e mais urgente que nunca, da implementação da Agenda 21 de forma compreensiva*⁵⁴.

Chegou-se pois ao dealbar do novo século com um conjunto específico de resultados positivos, mas uma situação globalmente preocupante, sublinhando ainda mais a tendência de esgotamento de recursos e degradação ambiental ampla e pormenorizadamente diagnosticada nas duas décadas anteriores.

Já neste contexto se havia determinado o ano de 2002 enquanto *deadline* para a adopção de estratégias de desenvolvimento sustentável pelos governos nacionais, reflectindo-se nesta estratégia com todos os actores sociais interessados, nomeadamente, em problemáticas como a pobreza e o desenvolvimento de capital humano, na necessidade de modificação de paradigmas desde a produção industrial ao consumo massivo, da exploração desenfreada de recursos energéticos à destruição de *habitats* no eco-sistema, da agricultura intensiva ao esgotamento dos solos e ao conseqüente empobrecimento da qualidade ambiental em que os seres humanos tentam sobreviver.

Determina-se ainda que entre 1998 e 2002 vigoraria um programa plurianual com metas precisas a atingir no Fórum constituído pela *supra* referida Comissão para a discussão e implementação da Agenda 21 até à projectada Cimeira de 2002.

Em Dezembro de 2001, a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável apresentou um relatório no qual identifica um *Gap* na implementação da Agenda 21 no que concerne a

⁵² Na sua 47ª reunião, em 29Jan93.

⁵³ Nomeadamente, no que se prende com transferências de tecnologia e no âmbito das ajudas ao desenvolvimento, numa óptica de solidariedade transnacional.

⁵⁴ UN (1997) “Programme for the further implementation of the Agenda 21”, 19º Special Session Agenda item 8, 1-4.

quatro áreas fundamentais a enunciar: a forma fragmentada como são tratadas as complexas questões ambientais, indissociáveis por natureza; a não alteração de paradigmas de produção e de consumo desenfreado nos *países ricos*; a incoerência das políticas sectoriais cujos objectivos são mensuráveis e se extinguem no curto prazo, quando deveriam perspectivar objectivos de médio/longo prazo e por último, a insuficiência de financiamento para a implementação da estratégia preconizada na Agenda 21.

É neste contexto e no ambiente de incapacidade de cumprimento das metas estabelecidas na década anterior, aquando da Cimeira da Terra, que se voltam a reunir Estados, organizações internacionais e não governamentais, bem como outros actores interessados, na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2/4SET2002) com um diagnóstico pouco animador, avaliadas que estão as dificuldades existentes e a necessidade de diminuir o fosso entre *países ricos*, PED e *países pobres*, em que a fraca solidariedade internacional faz pairar a hipótese do caos internacional em matéria de ambiente e em termos de perspectivas de desenvolvimento equilibrado.

Em Joanesburgo extraem-se balanços e conclusões no sentido do reforço dos pilares afirmados no Rio enquanto dimensões do desenvolvimento sustentável, a saber, as dimensões social, económica e ambiental e estabelecem-se compromissos com o objectivo de minorar o fosso entre ricos e pobres tal como as assimetrias de *desenvolvimento norte-sul*, apresentam-se propostas na tentativa de perspectivar uma política de desenvolvimento sustentável a nível global, bem como a sua coordenação com estratégias de desenvolvimento equilibrado desde o nível local, mais próximo das populações até às elaboradas por blocos regionais, como a União Europeia⁵⁵.

Na Cimeira de Joanesburgo, a União Europeia apresentou um Projecto de Desenvolvimento Sustentável, bem como as estratégias e as políticas públicas a pôr em prática para o atingir.

⁵⁵ Como a apresentada pela UE: CE (2001) “ A Sustainable Europe for a better world: a European Union Strategy for Sustainable Development”, publicada no Jornal Oficial, COM (2001) 264 final de 15 de Maio de 2001.

Cumpra-se pois analisar o documento, aprovado no Conselho Europeu de Gotemburgo, e a determinação dos objectivos comunitários de longo prazo em matéria de ambiente, articulando-o com o crescimento económico e a coesão social.

No entendimento da União Europeia as dinâmicas económicas e sociais bem como a dimensão ambiental devem ser integradas tendo em vista prosseguir um objectivo mais abrangente que vise um crescimento sustentado, numa lógica de solidariedade internacional e transgeracional.

Apesar de considerar o seu papel como incontornável, a UE alerta para a necessidade de um envolvimento de todos: países, instituições e organizações não-governamentais e chama a atenção para a necessidade da pressão da opinião pública mundial na prossecução dos objectivos delineados.

A estratégia apresentada refere a necessidade de uma intervenção primária nos problemas cientificamente diagnosticados como graves para o ambiente e ao desenvolvimento humano, tais como o aquecimento global, os gases perigosos para a saúde pública, o envelhecimento das populações nos países desenvolvidos, a necessidade de tornar exequível o recurso a combustíveis alternativos para os meios de transporte e, por fim, o problema da redução da biodiversidade.

Para enfrentar estes problemas ambientais propõe-se a tomada de medidas urgentes no caso de situações especialmente nocivas para os seres humanos, no sentido de corrigir os impactos negativos decorrentes do passivo ambiental acumulado: a *implementação* de forma integrada de políticas que atentem igualmente às dimensões (social, económica e ambiental) do conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Sublinha-se a necessidade de estabelecer uma liderança forte a nível internacional na composição e na negociação entre as partes interessadas, de modo a impedir a *balcanização* de interesses no processo, que se possibilite a tomada de decisões e a sua execução de forma rigorosa com vista ao *bem-estar geral*;

Apoiando a divulgação e sensibilização das opiniões públicas para a temática do desenvolvimento sustentável, que impulse a modificação de paradigmas de consumo e de investimento funcionando estas variáveis (consumo e investimento) como propulsoras da mutação do paradigma da produção industrial e por fim;

Adverte-se ainda para a necessidade da adopção de acções globais fundadas em parcerias internacionais que demonstrem o empenhamento efectivo na concretização das metas estabelecidas para o desenvolvimento sustentável.

A estratégia elaborada pela Comissão Europeia funda -se em três vectores fundamentais: mediante propostas transversais que melhorem a eficácia das medidas de desenvolvimento sustentável, através do estabelecimento de objectivos específicos e de medidas concretas a nível comunitário que enquadrem os maiores obstáculos ao desenvolvimento sustentável e por último, a adopção dessas mesmas medidas e a monitorização do seu cumprimento no quadro europeu.

Resta-nos mencionar a adopção da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) em 2002, na esteira da necessidade de execução da “Agenda 21”⁵⁶, com o objectivo de “fazer de Portugal, no horizonte de 2015, um dos países mais competitivos da UE, num quadro de qualidade ambiental e de responsabilidade social”.

Desenvolve-se em torno de quatro vertentes essenciais: a necessidade de preservação do território, de melhorar a qualidade ambiental, de promover a sustentabilidade das actividades económicas e de desenvolver o capital humano nacional e a solidariedade social.

Apenas no início de 2004 é criado um grupo de trabalho com vista a executar o disposto na ENDS através da elaboração de um novo Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (PNDS) para o horizonte temporal 2005/2015, última fase da estratégia que se inicia em Julho do mesmo ano e tem por base o resultado do processo de discussão pública a que o projecto de 2002 havia entretanto sido submetido e que se concretiza num diagnóstico em torno:

- i) Da evolução demográfica;*
- ii) Da tríplice económica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável com base nos recentes avanços do conhecimento científico e;*
- iii) Tomando em consideração os maiores obstáculos experimentados nas últimas décadas delinear as perspectivas futuras.*

⁵⁶ Anteriormente já havia sido elaborado um Plano Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (PNDS), ainda que, sem grandes efeitos em termos práticos reconheceu -se o desenvolvimento sustentável como o maior desafio para o séc. XXI. A preparação da ENDS foi aprovada nos termos da resolução n.º 39/2002 do Conselho de Ministros, de 01 de Março.

Mais recentemente, a ENDS foi reformulada e esteve em período de discussão pública até 15 de Outubro de 2006, “consagrando uma perspectiva de cidadania alargada e aprofundada na concretização dos valores chave da Estratégia de Lisboa (o crescimento e o emprego)”⁵⁷.

Assim, e face ao panorama traçado, alargaram-se os seis objectivos anteriormente preconizados:

O primeiro foca a necessidade de uma aposta na qualificação e no conhecimento acessível por via da sociedade da informação consagrando a preparação de Portugal para a “Sociedade do Conhecimento”;

O segundo, relacionado com a competitividade económica, orientada para indústrias limpas e de futuro através de um crescimento sustentado e competitivo à escala global e de eficiência energética;

O terceiro aborda a eficiência na gestão empresarial, do ponto de vista do princípio da prevenção ao nível ambiental e da preservação do património natural;

O quarto, orientado para a maior equidade social e para a igualdade de oportunidades, como garantia de coesão social;

O quinto propugna a competitividade empresarial em termos externos, a visão internacional do país e da valorização equilibrada do território;

Na sexta vertente assume-se o papel activo de Portugal na construção europeia e no âmbito da cooperação internacional nomeadamente, através de parcerias no quadro global a AOD;

Por último, o empreendimento de uma Administração Pública mais eficiente e modernizada, através da execução das reformas necessárias.

Esta estratégia, de nível nacional, apresenta-se como indissociável de um projecto de cidadania em que todos os actores sociais são chamados à responsabilidade de construir um modelo de sociedade ambiental e socialmente responsável num quadro de globalização e desenvolvimento acelerado dos mercados e das sociedades.

Todo o caminho percorrido desde a Cimeira de Estocolmo até à actualidade revela uma alteração brutal na abordagem dos problemas ambientais e na integração da dimensão social como elementos cruciais para o desenvolvimento económico.

⁵⁷ Cfr. Documento apresentado em Julho/Agosto de 2006 que pode ser consultado em www.desenvolvimentosutentavel.pt.

É neste contexto que se estabelece em Lisboa, no início do século e no âmbito do Conselho Europeu aqui realizado uma estratégia de desenvolvimento alternativo.

1.5 A Estratégia de Lisboa

Foi na Primavera de 2000 que, em Lisboa, se definiu um objectivo estratégico para a primeira década do novo século, com vista a tornar a economia da União Europeia *na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais melhores empregos, e com maior coesão social*⁵⁸.

Tal objectivo exige a prossecução de políticas públicas com vista à transição para uma economia adaptada ao novo século, baseada na sociedade da informação e da I&D, bem como de políticas de reforma estrutural para garantir índices de elevada competitividade e inovação, para além de carecer da modernização do Modelo Social Europeu, sustentado por políticas macroeconómicas adequadas a perspectivas de crescimento económico sustentável.

Ora, este modelo desenhava-se com vista a permitir a reconquista pelos EM de condições de pleno emprego, reforçando simultaneamente a coesão regional no seio da União Europeia.

Como forma de implementação da Estratégia de Lisboa delineou-se um sistema complexo de políticas de desenvolvimento económico, social e ambiental numa perspectiva integrada, procurando consolidar o conceito de desenvolvimento sustentável.

Mas esta relação entre os domínios económico, social e ambiental necessita de uma conciliação de opções e da efectivação de políticas públicas, por recurso a novos instrumentos de produção, orientação, coordenação e avaliação legislativa, como o Método Aberto de Coordenação (MAC), devido à diversidade e necessidade de uma complexa ponderação e interligação entre as várias matérias sobre que cuja Estratégia versa.

⁵⁸ Declaração final da reunião do Conselho Europeu de Lisboa, que pode ser consultada em <http://www.eu.com>.

A Agenda de Lisboa assenta em quatro grandes grupos de acção, consoante os objectivos prosseguidos nas vertentes económica, social, ambiental, de acordo com os novos instrumentos introduzidos pelo MAC.

Num primeiro âmbito integram-se políticas de modernização do Estado, com o gestor e regulador do espaço público, através da legiferação, das políticas orçamentais, do seu papel garantístico no fornecimento de serviços de interesse geral, no combate à fraude e à evasão fiscal, bem como à economia paralela.

Enquadrado pela mesma linha de acção, o objectivo de garantir uma economia competitiva e dinâmica baseada no conhecimento, integram-se os projectos de descentralização da sociedade da informação, a criação de um espaço europeu de investigação e inovação, o reforço e o alargamento das matérias relativas ao mercado interno, a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento empresarial com métodos de produção inovadores e a sua integração nos mercados financeiros, através da coordenação a nível comunitário das políticas macroeconómicas dos Estados - Membros, nomeadamente, no que toca ao saneamento das finanças públicas.

A segunda vertente, dá um enfoque prioritário ao Modelo Social Europeu, cuja modernização é planeada através do investimento num estado providência activo e dinâmico, com o objectivo de, por um lado, combater a iliteracia tecnológica e as baixas qualificações dos trabalhadores e, por outro, de promover empregos sustentáveis, abolindo simultaneamente todas as formas de discriminação com base na raça ou no género; modernizando e promovendo alternativas ao sistema público de protecção social, assegurando, por esta forma, a viabilidade e sustentabilidade do sistema de pensões e do serviço universal de cuidados de saúde, bem como, promover a inclusão social, através de políticas activas de emprego, de inclusão social através de políticas de educação, saúde e habitação.

Por último, com vista assegurar o equilíbrio ambiental através de uma eficiente gestão dos recursos, no âmbito da solidariedade inter-geracional, pela promoção do desenvolvimento de energias renováveis como alternativa à utilização de energias fósseis, pretende-se uma minimização dos efeitos das alterações climáticas e da desertificação, no que concerne às orlas costeiras, no controlo da emissão de gases

poluentes para a atmosfera e, por fim, uma melhoria dos sistemas de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos e industriais.

Todas estas políticas complexas e interpenetrantes devem ser desenvolvidas por recurso ao novo MAC, de acordo com a calendarização específica da execução dos objectivos, apoiados no estabelecimento de indicadores quantitativos e qualitativos passíveis de análises comparativas a par e passo com processos de avaliação contínua e de uma participação dos parceiros sociais envolvidos diálogo sobre a *implementação* das políticas públicas.

Em termos conceptuais a Estratégia de Lisboa pode sumariar-se nos pontos acima enunciados, mas, mais interessante do que a mera descrição aprofundada dos campos em que deve efectivar-se é, parece-nos, fazer um ponto de situação da sua execução, focando essencialmente o *caso português* e numa altura em que são passados quase oito anos desta tomada de posição, através de uma análise cuidada da estratégia, integrando na mesma os avanços comunitários nas matérias sobre que versa.

Genericamente, adiantamos apenas a concepção de que após o último alargamento, a Europa a vinte e sete constitui actualmente um espaço de *desenvolvimento económico e social assimétrico*. *A cidadania europeia implica o reconhecimento dessa realidade que as estatísticas frequentemente escondem e exige uma forte unidade na diversidade europeia*⁵⁹.

No que se prende com a competitividade das empresas portuguesas, o papel das políticas públicas deve reflectir-se no enquadramento regulamentar e administrativo, com vista a generalizar boas práticas de gestão empresarial e a estabelecer regras claras no regime da concorrência entre empresas, bem como na consideração efectiva de interesses gerais, e na promoção de políticas de incentivo ao investimento privado, mediante parcerias público-privadas em áreas estratégicas.

As políticas macroeconómicas nacionais, quase tornadas na “depressão social” do país, devem, ao invés, complementar as condições de competitividade das empresas, em detrimento de funcionarem como obstáculo ao desenvolvimento económico.

⁵⁹ De acordo com o *Parecer de Iniciativa do CES* acerca da Estratégia de Lisboa, redigido por Adriano Pimpão e aprovado em plenário em 24 de Maio de 2005, *que pode consultar-se em:* <http://www.ces.pt>.

Do ponto de vista estratégico, uma compatibilização da necessária estabilidade orçamental com incentivos ao crescimento económico e à criação de emprego são desejáveis e permitiriam uma articulação entre perspectivas conjunturais, de curto - médio prazo, com a vertente estrutural, de longo curso, assaz relevante no que toca à promoção do desenvolvimento sustentável, que assume o económico, o social e o ambiental como equivalentes e de igual prioridade.

Numa altura de patente degradação ambiental, de disparidade de condições sociais e de crise económica cíclica, a saída desta encruzilhada implica medidas nos domínios da indústria, agricultura e energia, que se demonstrem compatíveis com os recursos, sempre limitados, através de processos que garantam a sua renovação.

A sua interligação demonstra a premente necessidade da instituição de processos de coordenação específicos, pois só estes mecanismos garantirão a viabilidade do plano arquitectado na Estratégia de Lisboa, nas suas múltiplas vertentes.

Outro factor essencial, por vezes descurado, prende-se com a garantia efectiva da compreensão e da aceitação destas políticas por parte dos cidadãos, como forma de garantir a sua visibilidade social, impulsionado pela criação de espaços públicos de exercício da cidadania activa e da participação democrática nos processos de tomada de decisões políticas.

Este ponto correlaciona-se com a governança que, em traços gerais, se funda em garantias de participação da sociedade civil e da intervenção activa na definição e adopção de determinadas políticas que, directa ou indirectamente, lhes digam respeito ⁶⁰.

No entanto, após quase meia década de resoluções a nível europeu, como se vislumbra no panorama português, a política orçamental continuou a assumir um papel preponderante nas políticas públicas, o que se observa pela importância dada à vertente de crescimento fortemente secundarizada relativamente à estabilidade orçamental no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Acresce a esta situação a conjuntura internacional adversa ⁶¹, que determinou um maior ênfase nas questões conjunturais, em desfavor de problemas estruturais.

⁶⁰ O tema relaciona-se ainda com o “bom governo” partilhando responsabilidades de mudança por todos os parceiros, integrando redes pluridimensionais, cfr. Carneiro, Roberto (2003) Globalização, Governança e Cidadania, participação no Seminário “A Face Oculta da Governança”, coordenação de Teresa Salis Gomes, INA.

Desta situação tem resultado um défice de informação⁶² e, sobretudo fracas apostas em políticas de médio/longo prazo que contribuam efectivamente para alcançar os ambiciosos objectivos propostos.

Concretamente em Portugal, o panorama não nos parece muito animador, o desempenho económico na análise do BCE é fraco, agravado pelo descontrolo das contas públicas, o que não impulsiona o incremento da competitividade nas empresas; os objectivos sociais estão longe de serem alcançados, mantém-se as taxas de desemprego e, após o alargamento, começam a verificar-se impactos sociais que haviam sido subestimados.

No âmbito do Conselho Europeu de Dezembro de 2003 foi adoptada uma lista de indicadores estruturais para uma avaliação precisa dos progressos realizados, sendo com base nos resultados desses indicadores que procedemos à análise da evolução dos mesmos no âmbito da nossa investigação: no domínio económico, a situação portuguesa é persistentemente desfavorável tal como sucede em termos de rendimento *per capita*, das taxas de crescimento do produto e da produtividade.

Desde 2000 que o PIB cresce, em média, pouco mais de 1%⁶³ e, também de acordo com as estatísticas do Eurostat, o nível de vida dos portugueses encontra-se até abaixo do observado em alguns dos novos Estados Membros da União Europeia.

Em matéria de produtividade, no quadro da UE-15 o país, que vinha em convergência com a média da União, iniciou em 2003 uma ligeira divergência. Admitindo a produtividade como valor crucial para o crescimento sustentado da economia estes valores são preocupantes.

Ao nível do emprego, e apesar de o país deter uma taxa de desemprego abaixo da média europeia, não deixa de ser preocupante a forte taxa de desemprego de jovens licenciados, os elevados níveis de contratação a termo, e de trabalho independente acima da média, já que é pacífico que a elevação da taxa de emprego é essencial para o aumento da produção e para o financiamento de políticas sociais, principalmente do sistema de segurança social.

⁶¹ Parte deles resultantes de factores externos, como a subida dos preços do petróleo, os conflitos com intervenção militar, etc.

⁶² De resto, a generalidade dos discursos que fazem referência à Estratégia de Lisboa referem-na de forma imprecisa e inconsequente.

⁶³ Fonte Banco de Portugal, pode consultar-se em <http://apl1.bportugal.pt/EstatisticasWEB>.

No domínio das políticas de I&D, em Portugal, o investimento tem andado em torno de cerca 0.85% do PIB, quando a média europeia se situa perto dos 2% ⁶⁴.

Nas vertentes da educação e de acções de formação profissional e aprendizagem ao longo da vida, Portugal detém também uma posição fragilizada. Com as mais baixas taxas de participação da população activa em actividades de formação, cifrando-se as mesmas em cerca de 3.6%, enquanto a média europeia se situa em 9,7% em termos de participação anual.

Por sua vez, no domínio ambiental, a nossa situação não diverge muito da média europeia, ou seja, os resultados são globalmente insuficientes e, no caso da emissão de gases com efeito de estufa bem como no que se refere a resíduos industriais, a Comissão Europeia afirma que a tendência é “inquietante”.

Em suma, na generalidade dos indicadores estruturais enunciados, Portugal fica muito aquém dos objectivos delineados na Estratégia de Lisboa.

No entanto, há que referir que a nossa posição à partida era já de si desfavorável e que a conjuntura internacional, tão relevante numa economia pequena e aberta como a nossa, tem sido pouco impulsionadora da retoma, o que condicionou o desempenho económico e implicou um abrandamento, descurando-se conseqüentemente a dimensão integradora das políticas sociais e ambientais.

No sentido de inverter o panorama globalmente negativo, opções adequadas e uma definição de políticas públicas estratégicas são da maior importância.

Num momento em que se colocam de parte discussões ideológicas em torno do modelo económico sendo o capitalismo uma realidade ⁶⁵, pressupondo concomitantemente que os instrumentos de que o Estado lança mão para intervir no funcionamento dos mercados económicos são meios legítimos e adequados aos fins perseguidos: a promoção do crescimento económico e do bom funcionamento de uma pequena economia aberta, bem como os parâmetros de possível compatibilização entre a política

⁶⁴ De acordo com as estatísticas comunitárias que, entre outros sítios, podem consultar-se em <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Lisbon%20Review/index.htm>.

⁶⁵ Defende-se actualmente a existência de múltiplas e variadas noções e aplicações práticas do capitalismo, nomeadamente contrapondo o modelo norte-americano fundado no individualismo e na busca incessante do lucro e uma maquete de cariz normativo fixada em torno da indústria renana, prosseguindo objectivos como o êxito colectivo, o consenso das partes interessadas e o equilíbrio de longo prazo. No âmbito do debate actual acerca dos modelos produtivos *vide* Albert, Michel (1991) *Capitalisme contre Capitalisme* (1991), Seuil, Paris.

de contenção orçamental em vigor e incentivos estaduais à criação de riqueza, duas dimensões enquadradas pela Estratégia de Lisboa.

Vislumbra-se, neste quadro, a necessidade de repensar o papel do Estado, enquanto promotor e regulador, através do papel do investimento público e, conseqüentemente, do próprio orçamento de estado, enquanto instrumento de políticas de desenvolvimento. Neste âmbito, algumas matérias como a necessidade de elevar a produtividade dos trabalhadores, o sistema educativo e a incrementação da formação, a coesão social, políticas de I&D, e soluções ambientais e energéticas, são fulcrais para corrigir a divergência face ao caminho da UE.

O desempenho económico é sempre condicionado pelos mecanismos de criação de empresas, de defesa da concorrência e de criação de emprego, o que se proporciona através de um enquadramento legal e administrativo adequado, como factores preponderantes da dinâmica económica.

Em suma, a Agenda de Lisboa consubstancia um conjunto de linhas de acção política interdependentes, dirigidas simultaneamente à modernização e ao crescimento económico, alicerçadas na valorização do capital humano e na protecção do património natural.

Esta Estratégia reflecte desde logo uma posição regional para adaptação às mudanças, tentando perceber novos factores de risco enquanto oportunidades de um mundo globalizado em que as fronteiras do Estado-nação funcionam como obstáculo pela sua vastidão e complexidade: “A União é o primeiro esforço para criar um espaço transnacional de governo capaz de mediar uma actividade humana que abarca já desde a comunidade local à biosfera mundial” (Riftin, 2004).

Esta perspectiva entrecruza-se com a ideia de que “no estado contemporâneo, o direito perde o monopólio da regulamentação (...) imerso em novos constrangimentos (...) é obrigado a operacionalizar as suas disposições. Sob pena de ser sentido como um travão das acções públicas, é obrigado a dar provas de performances de gestão e de flexibilidade na implementação” (Ost, 2002, p. 372).

Daí que a nível comunitário sejam adoptadas decisões e políticas públicas com incidência directa na vida dos cidadãos, sem recurso a instrumentos legislativos, por que outros, que desenvolveremos adiante, se oferecem como mais adequados à prossecução dos seus objectivos desde que garantidos por processos de legitimação específicos.

Segundo Capítulo

2. A NOVA POLÍTICA LEGISLATIVA A NÍVEL COMUNITÁRIO

Ao longo das duas últimas décadas, a nível comunitário tem-se assistido ao desenvolvimento de uma diversificação incomensurável de instrumentos de regulação com vista à legitimação, garantia de efectividade e transparência na acção das instituições comunitárias.

Já em 1985 se impulsionava, com a estagnação do aprofundamento do mercado único, as tendências desregulatórias a nível nacional e o concomitante criticismo à qualidade e quantidade da regulação comunitária, uma mudança estratégica reconstituindo-se a tarefa de regulação já espelhada no Livro Branco do Mercado Interno (1985) e no Acto Único Europeu (1986).

As análises posteriores reflectem sobre a existência de um corpo na legislação comunitária de novos métodos de regulação, do domínio da “soft law”, de que as instituições europeias, *maxime* a Comissão, lançam mão no caminho da auto-regulação e da co-regulação.

O recurso à então denominada “Nova Abordagem Estratégica” é exemplo disso mesmo e visava fazer face à estagnação da regulação do mercado interno, através da promulgação, por iniciativa de Comissão, de um número considerável de Directivas que definiam as exigências e as condições essenciais a cumprir em determinada área, deixando a fixação das especificações técnicas e da *standardização* a cargo dos corpos privativos da comunidade⁶⁶.

Desde o início da década de 90 que podemos descrever dois pilares essenciais que fundam os métodos e as características regulatórias a nível comunitário: por um lado, o convite ao recurso mínimo a instrumentos legislativos que complexifiquem ainda mais o quadro regulador comunitário, por outro, o apelo ao recurso a formas de regulação alternativas.

Neste campo o melhoramento da qualidade da regulação comunitária emancipa-se até ser considerada *de per se* um objectivo; e o recurso a formas de governança menos

⁶⁶ Tal chegou mesmo a ocorrer no domínio da livre circulação de bens, predispondo a necessidade de regulação secundária, de execução, que definisse *standards* a aplicar no sentido e de acordo com as exigências da Directiva.

carregadas em termos impositivos e mais diversificadas em termos de mecanismos de que se lança mão levaram a Comissão a falar de uma “nova cultura legislativa”⁶⁷.

A flexibilidade e a diferenciação são conceitos essenciais desta “nova cultura legislativa”, o primeiro inserto no TUE e no TCE⁶⁸ no âmbito das cooperações reforçadas entre EM, que traduzem o assentimento de que nem todos os estados têm que avançar à mesma velocidade na integração, pelo menos no que concerne a certas matérias⁶⁹.

Posteriormente, já em 2003, o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão através do Acordo Interinstitucional dispuseram sobre o recurso aos métodos alternativos de regulação e pela primeira vez definiram o quadro geral e as condições de aplicação de instrumentos de co-regulação e auto-regulação no contexto europeu.

A Declaração final saída do Conselho Europeu de Laeken⁷⁰ focou também a questão da simplificação legislativa na UE, contribuindo para que o tema se mantivesse na agenda política.

Na Convenção que antecedeu o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa discutiram-se propostas concretas de redefinição dos instrumentos de regulação, das quais resultaram os art. I-33 a I-37⁷¹, na sequência do seu Art. I-8, que lança o repto de uma União na diversidade.

Da análise destes preceitos denota-se que a generalidade e uniformidade nem sempre configuram objectivos da legislação europeia bastando -se esta, em algumas matérias, com a harmonização e aproximação jurídicas no estritamente necessário, noutras tão só com uma coordenação de políticas nacionais.

⁶⁷ Vide Relatório da implementação do programa de acção da Comissão de 1996, Comissão Europeia, Bruxelas, 10 de Outubro de 1996, p. 10 e seg.

⁶⁸ Tratados da União e da Comunidade Europeia, respectivamente.

⁶⁹ Vide art. 11º TCE e Tit. VII do TUE bem como as disposições do TCE relativas ao Direito de Asilo e à moeda única, que deixa a porta aberta à não participação ou à participação subsequente de alguns EM.

⁷⁰ “The future of European Union – Laeken Declaration”, adoptada em 15 de Dezembro de 2001.

⁷¹ Acordados na Cimeira de 17 de Junho e assinados na CIG 87/2/04, rev. 2, 29 de Outubro de 2004, Roma.

As duas vertentes essenciais que traduzem as linhas gerais da regulação europeia no último par de décadas são ainda caucionadas pelo respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade⁷².

O objectivo que determina a simplificação da legislação a nível comunitário evidencia dois aspectos: o da legiferação em termos técnicos e o aspecto político em termos de legitimação.

Trata-se do princípio “fazer menos para fazer melhor”⁷³, de reduzir e abandonar determinados diplomas quando deixam de ser necessários ou caso se verifique que os seus objectivos são atingidos igualmente ou de melhor forma através do recurso a instrumentos alternativos de regulação.

No que se prende com o aspecto técnico, têm sido apresentados vários estudos e propostas sobre os mecanismos possíveis⁷⁴ para melhorar a legislação comunitária.

Na Declaração 39, adoptada em 22 de Dezembro de 1998, anexa ao Tratado de Amesterdão refere-se a necessidade de acordos inter-institucionais com vista ao estabelecimento de linhas gerais para a qualidade da legislação⁷⁵.

A questão não é actualmente equacionada, em termos de suficiência das disposições jurídicas existentes, mas se as mesmas são suficientemente aplicáveis⁷⁶.

Do ponto de vista político, ao longo do tempo foram sendo estabelecidas metas no sentido da desregulação, da limitação da actividade legislativa ao estritamente necessário para o cumprimento dos objectivos do Tratado, embora tomando denominações diversas e vestes muito variadas.

Quanto à regulamentação efectivamente existente a discussão gira em torno da redução do volume do *aquis* existente⁷⁷, seja através da codificação e da consolidação da regulamentação⁷⁸, seja mediante a criação de condições que a tornem acessível.

⁷² Nos termos do art. 5º TCE, plasmado no mesmo sentido pelas conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo em 1992.

⁷³ Resolução do Conselho de 08 de Julho 1996 de acordo com a necessidade de simplificação legislativa e administrativa no âmbito do mercado interno, JO 1996, C224/5 e ainda o relatório Molitor, documento da Comissão (COM(95)288).

⁷⁴ Entre os quais destacamos: o relatório público do Conseil d’État Francês, Études et Documents, 44, 1993, o UNICE Regulatory Report 1995 e o Deregulation Report que podem ser encontrados no Koopmans Report.

⁷⁵ JO 1999, C73/1.

⁷⁶ Cfr. Xanthaki, H. (2001) “The problem of quality in UE legislation: What on Earth Is Really Wrong?”, CMLR 38, 3, p. 615.

A primeira iniciativa neste sentido foi o *Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM)*, um projecto-piloto levado a cabo pela Comissão que afirmou o seu sucesso e a possibilidade de expansão do modelo a outras áreas da regulação, de modo a que a orientação fosse delineada em termos estruturais⁷⁹ e fixadas metas de redução legislativa monitorizadas ao longo dos últimos anos e que têm demonstrado que os objectivos nem sempre são atingidos⁸⁰.

A melhoria da legislação inclui-se também nos objectivos da Estratégia de Lisboa.

O debate que se seguiu à Cimeira da Primavera e que deu origem ao Livro Branco sobre Governança Europeia⁸¹ orbita em torno das tradicionais questões relacionadas com a natureza supranacional da regulação comunitária, com a “hard law” enquanto método tradicional e com as alternativas que se vão alinhando enquanto modos complementares e adequados de regular certas matérias promovendo a boa governança a nível europeu.

Complementando os instrumentos de regulação já existentes, promove-se o recurso efectivo a estilos de regulação partilhados e/ou participados, considerando -se mesmo a legiferação na perspectiva “top down” como uma parte da solução para as questões suscitadas que podem e devem combinar-se com instrumentos informais de adesão voluntária quando debatidos com os destinatários potenciais das normas.

Neste sentido, o Conselho de Lisboa já havia elaborado um convite às instituições europeias para que estabelecessem uma estratégia coordenada de simplificação e

⁷⁷ Como bem demonstra, para exemplificar, a comunicação da Comissão “Updating and Simplifying the Community Aquis”, Bruxelas, 16 de Junho de 2004, COM (2004) 432 final, p. 2.

⁷⁸ A consolidação verifica-se de forma não oficial mediante compilações dos vários textos legais subordinados a determinado assunto, o que sucede muito para além dos círculos de decisão comunitários e que é neutral face ao valor dos textos jurídicos; já a codificação ocorre quando e se um acto jurídico é formalmente adoptado com base nos procedimentos conformes através do que os textos anteriores são revogados e substituídos pelo novo diploma legal o que *de per se* também não briga com o valor jurídico de um determinado documento, cfr. Conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo, EC 12 -1992, p. 15.

⁷⁹ Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu (PE): “Review of SLIM: *Simpler Legislation to The Internal Market*”, COM (96) 559 final e COM (2000) 104 e ainda a Resolução do PE A%-0351/2000 relativo à última comunicação da Comissão referida.

⁸⁰ Vide Comunicação da Comissão para implementação do SLIM COM (2004) 432 final, p. 4 e ainda o press release de 11 de Fevereiro de 2003 que pode ser consultado em www.europa.eu.int/rapid/searchaction.do

⁸¹ COM (2001) 428, p. 4 e 20-22 em particular.

melhoria da regulação. Em Junho de 2002, foi adoptado um plano de acção ⁸² que relacionava os modelos possíveis de governança, incluindo os instrumentos de “soft law” e os acordos de co-regulação e auto-regulação.

Depois de décadas em que a promulgação de Directivas e Regulamentos marcavam o ritmo da cadência legislativa da UE e em que a regulação ambiental e social era elaborada por efeitos conexos ao funcionamento do mercado único, o “Livro Verde sobre a Responsabilidade Social da Empresa” vem convidar as organizações a adoptarem voluntariamente compromissos de elevada protecção social e de respeito pelo ambiente, em termos mais rigorosos do que as exigências legais, a empreenderem processos de auto-regulação e a participarem activamente na elaboração de dispositivos de regulação nestas áreas disciplinares.

2.1 Métodos de Regulação Participada

Os movimentos de privatização, de liberalização e de desregulação genérica e a criação de agências independentes de regulação e de promoção da concorrência visaram dotar o mercado do papel essencial e caracterizam, actualmente, a generalidade dos sistemas económicos das sociedades europeias. Com o fim dos monopólios públicos e a redução da actividade empresarial do estado sob a forma de empresa pública deu-se um reforço da actividade reguladora.

O Estado deixa de se substituir aos privados, recua e com alguma plasticidade modifica a forma de intervenção no sistema económico e social – surge agora como regulador do espaço público.

Estas modificações das funções do Estado na actividade económica, fortemente incentivadas pela UE, visaram essencialmente garantir o funcionamento dos mecanismos de mercado e da concorrência, limitar e minimizar os efeitos das falhas de mercado e atender às externalidades negativas decorrentes do desempenho económico. Outra área em que a função reguladora é visível relaciona-se com as políticas sociais e ambientais de RSE, nomeadamente, no que concerne à assimetria da informação por meios de garantia da sua fiabilidade e adequação, restringindo o âmbito das funções – o

⁸² Comunicação da Comissão, Plano de Acção “Simplifying and Improving the Regulatory Environment”, COM (2002) 278 final, p. 7, 05 de Junho de 2002.

limite de intervenção directa do estado – reduzindo-o à prestação de serviços de interesse económico geral⁸³.

Todas estas formas de intervenção visam a articulação da concorrência nos mercados de acordo com o interesse público e os interesses sociais relevantes, bem como mediante o cumprimento das obrigações de serviço público, que se pretendem universalmente acessíveis.

Nas duas últimas décadas, sensivelmente a partir da segunda metade da década de oitenta, vem sendo desenvolvida uma nova política regulatória comunitária com recurso a instrumentos alternativos de índole jurídica, complementares da “hard law”.

Questões relacionadas com a legitimidade, a efectividade e a transparência da regulação europeia levaram na altura à formulação do objectivo de diversificação dos instrumentos de regulação, fosse pela ênfase dada a instrumentos alternativos como as recomendações e os acordos interinstitucionais, fosse assumindo simultaneamente o cariz de co-regulação, auto-regulação e “soft-law” desses mesmos dispositivos reguladores.

É inevitável correlacionar o fenómeno da diversificação dos instrumentos regulatórios com as novas formas de regulação, nomeadamente, no âmbito da regulação de matérias sociais e ambientais relacionadas com a responsabilidade social da empresa.

Uma análise deste modo inovador de influenciar condutas e determinar o sentido dos comportamentos dos destinatários das medidas legislativas, objecto de análise neste capítulo permitir-nos-á estabelecer a interconexão entre a alteração de paradigma do desenvolvimento económico, expresso pela promoção por parte das instituições públicas e pela adopção pelas empresas de políticas de responsabilidade corporativa e, a par e passo, a evolução do entendimento do âmbito e fronteiras da regulação, adequando-a às necessidades que brotam do funcionamento dos mercados e das áreas que a cada momento se pretendem regular, privilegiando -se a evolução comunitária,

⁸³ Serviços essenciais universais que contribuem para a coesão social e garantem o uso eficiente e equilibrado dos recursos comuns, se integrem actividades de mercado, podem ser considerados Serviços de Interesse Económico Geral.

porque promotora do fenómeno de tutela de valores sociais e ambientais da RSE, prioritários na nossa análise.

A diversificação dos instrumentos de regulação determinou o recurso a instrumentos de “softlaw”. Cumpre pois analisar em que consistem os mesmos, e saber se no domínio da RSE podem configurar um recurso ou uma alternativa aos métodos de regulamentação tradicionais e, por último, as condições em que têm sido aplicados a nível europeu.

2.2 A “Soft Law”

Tradicionalmente, na teoria legal e na prática jurídica, o direito era pacificamente entendido como o complexo sistemático de normas aplicáveis, se necessário, pela força, visando um fim último – a harmonização da vida social – por via da manutenção de uma ordem e conseqüente disciplina de regular conflitos, de interesses actuais ou potenciais, privilegiando certos interesses, protegendo uns, preterindo outros, (Santos Silva, 1998, p. 20). A previsão, a estatuição e a sanção integravam os elementos essenciais da norma jurídica e a imperatividade, a violabilidade, a generalidade e abstracção e, por último, a coercibilidade encerravam as suas características. (Castro Mendes, 1994, p. 45).

No entanto, muito embora a *lei instrumental* (command and control method) seja considerada a forma genericamente aceite de modelar os comportamentos dos sujeitos jurídicos não consubstancia actualmente o único meio de o fazer.

Existem formas participadas ou comunicativas de estabelecer normativos que optam pela persuasão em detrimento do estigma sancionatório ou punitivo (Witteveen, 1999, p. 30-39).

Este método toma a lei enquanto convite ao diálogo e à participação dos interessados e/ou destinatários da norma, integrando a comunidade e conseqüentemente, dando -lhe a oportunidade de intervir directamente na realidade social promovendo uma gradual mudança de atitude e comportamento da comunidade jurídica (Thurman, 1938).

Por ser aparentemente vaga e sem ameaças directas de pesadas sanções é frequentemente sublinhado o cariz “macio”, pouco persuasivo, decorrente do próprio vocábulo vulgarmente utilizado para a definir “soft”, em última análise, há quem

considere que a inexistência de directivas claras cobertas pela advertência da sanção servem mais metas políticas como a exorcização de crises ou vitórias eleitorais do que objectivos manifestos de tutela.

O próprio processo legislativo no domínio da “soft law” detém características particulares e integra processos de democracia participativa entre (parte da) comunidade jurídica e o legislador.

Neste relacionamento em dois sentidos constituem -se diferentes tarefas para os diversos actores envolvidos no processo de preparação do normativo: o estudo de valores integrantes e fundamentais partilhados pela comunidade que a norma visa proteger mas que não são traduzíveis num sentido de comando único, cujas condutas possam ser diferenciáveis e isoladas⁸⁴, assim as normas que protegem estes valores guiam – mas não determinam – muito embora possam sublinhar certos valores na aplicação concreta.

Caracterizadas pela generalidade e pela inclinação teleológica consideram -se regras de fim e não de meios, normalmente assumem a forma de cláusulas gerais ou de normas abertas em detrimento de disposições explícitas, pelo que os seus preceitos são essencialmente responsivos, adequados a lidar com a necessidade de flexibilidade, passíveis de adaptação às mutações da mentalidade social e às considerações do sentido do jurídico e da justiça, bem como do entendimento dos valores jurídicos a tutelar de acordo com circunstâncias diversificadas (Nonet, 1978).

A convicção da importância do cumprimento destes normativos é uma problemática relevante, dado que quanto maior for a sua aceitação por um maior número de actores da comunidade destinatária e quanto mais inclusiva se revelar, mais legitimada estará e um maior grau de efectividade poderá ser esperado na sua vigência.

No entanto, não é expectável uma total inclusão dos actores potencialmente atingidos pelos ditames da norma: nenhuma lei satisfaz os interesses de toda uma comunidade jurídica dado que se assim fosse, não haveria necessidade de estabelecer de terminado normativo (não se promulga o sublinhar da natureza das coisas).

⁸⁴ Sucede no caso da biodiversidade, da saúde pública e da segurança alimentar, do ambiente e de certas questões sociais, integradas em políticas de responsabilidade corporativa.

A sua validade é endossada pelas práticas sociais de monitorização e de crítica construtiva acompanhando a evolução da sua aplicação (Dworkin, 1991, p. 49). Noutros termos, ainda que nem toda a comunidade concorde totalmente com as prescrições deverá verificar-se um constante comprometimento com os princípios que fundam a norma ou pelo menos com o método adoptado para a sua elaboração.

Se estas normas de cariz aspirativo podem ser entendidas como “soft law” não deixam de consubstanciar instrumentos legais, formas de índole jurídica de determinar condutas na sociedade, muito embora recorrendo a instrumentos participativos de regulação social.

Selznick (1992, p. 249) defende o conceito de “responsive law” como alternativa à “soft law” e por contraposição à “hard law”. Na sua teoria o conceito assume-se como terminologicamente mais adequado do que a antítese já clássica para integrar a lei no todo social, apelando à construção de um ordenamento legal reflexivo e consequente, no sentido da inclusão de todos os actores sociais no interesse da regulação social.

O pluralismo legal, entendido nesta teoria como o reconhecimento da existência de uma multiplicidade de fontes de direito válido e potencialmente efectivo, advém não só do legislador político mas da sua negociação com os actores sociais, a “responsive law” não insere apenas a sua adaptação ao mundo real, ao social total do pluralismo normativo mas também o reconhecimento da diversidade de interesses defensáveis existentes na sociedade.

Através de processos de interacção discursiva entre actores sociais e institucionais as aspirações prescritas nos dispositivos legais propendem para se tornarem em si motivações da acção.

Esta teoria é aplicável apenas em parte à “soft law”, contribuindo essencialmente para responder às necessidades e às questões que o processo de legiferação participada levanta, na medida em que pode contribuir para atingir melhores formas de regulação, mais adequadas às questões complexas e adaptadas a matérias em cujo conhecimento científico, eminentemente evolutivo, implica a adopção de medidas reguladoras que acompanhem os avanços daquele.

Não nos parecem, no entanto, métodos adequados para regular quaisquer matérias, a “soft law” assume-se tão só, na nossa perspectiva, como alternativa de regulação em determinados casos, desde que se considere que a adopção deste tipo de medidas de

regulação em alternativa à “hard law” é mais adequada e mais eficiente, ainda que deva ser integrada no todo complexo que constitui um ordenamento jurídico.

A “soft law” desempenha actualmente várias funções essenciais dentro do panorama do jurídico, a considerar no domínio da regulação:

Ab initio oferece desde logo um vocabulário específico e operativo com que trabalhar na reflexão a partir da abordagem particular que é feita de uma realidade e que facilita a comunicação entre actores sociais envolvidos na sua interpretação e aplicação.

Para além desta função cognitiva podemos ainda verificar a existência de uma função retórica, que consiste no possível recurso a um conjunto de argumentos ou *topoi*, que se aplicam e digladiam nos debates que abordam a “soft law” o que, tanto impulsiona o desenvolvimento de normativos como o debate sobre as formas de regulação de novos domínios da realidade social (Dworkin, 1977).

A função expressiva da mesma revela-se no discurso sobre valores considerados essenciais e de protecção fundamental pela comunidade, embora não possamos considerar que a “soft law” visa apenas traduzir idealisticamente estes valores em textos legais, já que o normativo detém também a função de alterar a realidade, numa abordagem que propende alterar directamente o comportamento dos membros de uma comunidade jurídica.

Enquanto os dispositivos clássicos de regulação jurídica se dirigem tão só ao cumprimento estrito das suas prescrições, a “soft law” privilegia uma mudança de mentalidades, de atitudes e, finalmente, de comportamentos num sentido mais construtivo do que punitivo.

Da mesma maneira que a “hard law” detém a autonomia e a veste autoritária como características primordiais a “soft law” apela à cooperação, ao “feedback”, menos baseada na hierarquia legislativa, mais focada numa perspectiva de interacção.

No universo da “soft law”, o legislador já não dispõe simplesmente o imperativo à comunidade de destinatários da norma, antes convida-os ao diálogo e à participação na legiferação.

Ora, no âmbito das políticas de RSE, o ordenamento comunitário não é actor com competência plena para regular imperativamente todas as matérias sobre as quais versa, seja por incapacidade técnica, por não possuir competências que lho permitam, ou

mesmo por considerar que aquela não seria a forma mais adequada de alterar condutas, assim, as formas informais de divulgação, troca de experiências entre empresas e atribuição de prémios, da certificação do desempenho ambiental e da protecção social, em resumo, através de uma discriminação positiva das empresas que adoptem práticas da RSE, empreende uma verdadeira regulação desta matéria.

Nos últimos pontos referimo-nos ao domínio da “soft law” em termos teóricos, mas na prática da legiferação comunitária, traduz-se numa panóplia de instrumentos que integra as comunicações, as recomendações, os códigos de conduta, as directrizes e as linhas gerais. Por vezes estes mecanismos aspiram a dar corpo a processos de auto-regulação ou de co-regulação.

Entre as linhas legislativas do primeiro pilar (da Comunidade Europeia) e o recurso a dispositivos tais como recomendações ou directrizes, o ponto em que se encontram demonstra em que medida o recurso a instrumentos de “soft law” podem cruzar-se nos modelos de auto-regulação e de regulação partilhada (o processo de co-regulação) a nível europeu.

No entanto, advém uma questão prévia, relacionada com a necessidade de clarificar o conceito de “soft law” nos diferentes contornos em que se apresenta no organigrama jurídico comunitário e nas múltiplas funções que desempenha nesse mesmo panorama.

2.3 Instrumentos de Regulação do domínio da “Soft Law”

O termo “Soft Law” é utilizado em diversos contextos e através do recurso a uma imensidão de instrumentos de cariz jurídico.

No contexto comunitário, destacam-se três instrumentos essenciais, a saber: as recomendações, as resoluções e as comunicações (Morand, 1970, p. 623).

O primeiro elemento relaciona-se com regras de conduta ou compromissos assumidos e o segundo com a noção de que, muito embora estes compromissos ou normas não sejam imperativos do ponto de vista do instrumento de regulação em que estão ancorados, também não é defensável que se considerem totalmente desprovidos de força jurídica.

Por último, estas regras detêm como objectivo o condicionamento do comportamento dos destinatários num determinado sentido.

Assim, enquadrados por estes parâmetros podemos considerar que a “soft law” é definida por constituir um conjunto de regras e normas de conduta (ou compromissos voluntariamente assumidos) de cariz jurídico que se destinam a produzir efeitos nas condutas dos seus destinatários, condicionando-as num determinado sentido, embora não detenham força vinculativa nem sejam directamente tutelados mediante uma ameaça de sanção (Senden, 2004, p. 111-113).

Devido à imensidão e à variedade de instrumentos a que é possível recorrer neste domínio, não é apropriado, nesta sede e de acordo com os objectivos do nosso trabalho, estabelecer uma definição mais estrita nem desenvolver uma teoria geral da “soft law”, até por consubstanciar um espaço tão abrangente que torna impossível estabelecer categorias gerais acerca da natureza, função, possíveis efeitos jurídicos e outros particulares, tais como destinatários e bases legais destes normativos de cariz normativo.

O que não significa que a classificação dos instrumentos da “soft law” seja *de per se* impraticável ou irrealizável.

Ainda que estes instrumentos não apareçam definidos, parece-nos ser possível descortinar os seus aspectos distintivos recorrendo a uma análise de cada um deles, analisando o seu conteúdo e as normas aspirativas que integram numa abordagem em que se pretenda perceber se visam fundar uma alternativa ou instituir complementos a directivas ou a regulamentos.

Esta aferição é mais apropriada com base na função e no objectivo do instrumento de “soft law”, já que se pretendermos uma definição geral, sem atentarmos a instrumentos concretos, tornar-se-á difícil identificar efectivamente que papéis desempenham estes normativos no ordenamento comunitário, ainda que desta forma nos seja impossível inferir do particular para o geral.

Enfatizaremos os instrumentos específicos da “soft law” que se relacionam com as novas formas de regulação, de entre as que destacámos a auto-regulação e a co-regulação em matéria social e ambiental na prática empresarial.

A primeira grande categoria de instrumentos que normalmente é considerada na “soft law” integra os “documentos preparatórios e informativos”. Neste campo inserem-se os Livros Verdes e os Livros Brancos, os programas de acção e as comunicações.

O seu objectivo está muitas vezes correlacionado com a etapa preparativa de legislação ou de aplicação de políticas a nível comunitário promovendo assim a discussão e a participação sobre a acção comunitária.

De forma notável e até um tanto ou quanto curiosa, o Parlamento Europeu defendeu que estes instrumentos são, em certa medida, utilizados como alternativa à legislação comunitária⁸⁵, perspectiva que consideramos questionável, dado que estes instrumentos não integram normas de conduta nem estabelecem regras, mas simplesmente preparam essa mesma elaboração, pela avaliação prospectiva da sua desejabilidade e necessidade. Assim, neste âmbito apenas relevamos a função de pré-regra ou pré-dispositivo de legislação.

Na segunda categoria inserimos os instrumentos interpretativos e decisórios.

Por sua vez, estes instrumentos visam estabelecer um quadro de directrizes, guias a seguir na aplicação e interpretação da legislação comunitária. Estes dispositivos de regulação no fundo, resumem e consolidam a interpretação a dar às prescrições legais fundadas em casos julgados do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (TJ). De referir o papel pretoriano do TJ cujos acórdãos detêm por vezes um papel criador do direito, aprofundando o sentido e alcance da legislação comunitária em casos em que exista alguma margem de discricionariedade, indicando sentidos de interpretação e de aplicação da legislação às instituições comunitárias.

Integramos ainda as comunicações da Comissão, as informações, as opiniões e determinados códigos de conduta, bem como projectos no campo do direito da concorrência e dos auxílios institucionais.

Estes instrumentos assemelham-se a normas ou posturas administrativas que existem em alguns ordenamentos jurídicos dos EM, normalmente não pretendem substituir a legislação, mas fundamentam especificá-la, desenvolvê-la, regulamentá-la.

Assim, primariamente pode considerar-se a função pós-legislativa, de instrumentos adoptados na sequência de legislação comunitária com a função de a complementar e a corroborar.

⁸⁵ Cfr. Agence Europe, 22-23 de Dezembro de 1997, n.º 7127, p. 10 e ainda Agence Europe, 21-22 de Dezembro de 1998, n.º 7369, p.13.

A terceira categoria cobre aquilo a que podemos chamar os “instrumentos guia” (*Steering Instruments*) sejam formais ou informais – as directrizes e as linhas gerais – estes instrumentos têm a função de aprofundar os objectivos da Comunidade, das suas políticas (e áreas relacionadas) e ainda dos seus instrumentos de governança.

Por vezes expressam-se mediante declarações ou conclusões, mas também podem ocorrer no estabelecimento de políticas de cooperação e harmonização entre EM, em alternativa a instrumentos de natureza vinculativa estrita tal como sucede com as recomendações, as resoluções ou os códigos de conduta.

A recomendação constitui um “instrumento guia” formal de acordo com o estabelecido no art. 249º do TCE.

Os outros instrumentos detêm actualmente cariz informal, na medida em que surgem na *praxis* da acção da Comunidade, sem que estejam formalmente previstos nos Tratados. Estes instrumentos, em última análise, são utilizados em alternativa à legislação em neste sentido desempenham funções *para-legais* (Thurer, 1990, p. 133).

Uma variedade de funções pode vislumbrar-se por detrás do recurso a instrumentos de “soft law”: por vezes funciona temporariamente, enquanto não é possível a adopção de regulação por meio de processos de decisão formais, noutros casos, visa cristalizar-se de forma permanente, particularmente em áreas onde a legislação não se adequa totalmente ou não apresenta clareza suficiente.

Assim, em algumas áreas podem funcionar como instrumento pré-legal, antecedendo e testando as condições de adopção de subsequente legislação, noutras desempenham um papel *para-legal*.

Do exposto, podemos concluir que a “soft law” funciona como um chapéu debaixo do qual se inserem uma série de categorias e de instrumentos variáveis com diferentes características e funções diversas. Também desta análise decorre a noção de que a terceira categoria de instrumentos-guia tende a aproximar-se mais dos objectivos e políticas da Comunidade, em coordenação com o recurso a instrumentos e *novas* formas de governança.

As recomendações, particularmente, revelam-se na “soft law” como uma ferramenta utilizada no processo, essencialmente enquanto suporte e institucionalização de métodos

de auto-regulação recorrentemente aproveitados a nível europeu – assim no âmbito do Fórum Europeu da RSE, de que trataremos adiantes.

Para além da noção de que as recomendações “não têm força vinculativa”, o art. 249º do TCE apenas indica que aquelas podem ser adoptadas, tanto pelo Conselho, como pela Comissão, deixando as questões relacionadas com a sua natureza, o seu fim, a sua função ou quaisquer outras características deste instrumento em aberto.

No entanto, da análise das recomendações adoptadas até hoje podemos afirmar que tanto as emanadas do Conselho, como da Comissão, traduz em normas gerais de conduta com objectivos concretos de influenciar os comportamentos dos destinatários das mesmas. Detêm portanto características de generalidade e normatividade.

Normalmente dirigem-se à criação de novas regras sem que estejam directamente relacionadas com legislação já existente ou prescrições dos tratados fundadores, ou seja, não é possível afirmar-se que estas estejam necessariamente ligadas à estrutura legal ou, pelo menos, estritamente vinculadas à mesma.

Ora, as recomendações para além de funcionarem como alternativas à legislação podem institucionalizar processos de auto-regulação.

É importante referir que o exposto não significa que as recomendações prossigam os mesmos fins que outros normativos integrados na legislação comunitária, apenas em casos em que estas visem o estabelecimento de harmonização da legislação dos EM é que podem destinar-se a cumprir os mesmos objectivos que aqueles.

A este respeito, excepto em algumas recomendações da Comissão, normalmente destinam-se a implementar a cooperação próxima, coordenação e concertação de acção entre EM.

Muitas vezes a escolha deste instrumento não se relaciona essencialmente com a falta de imperatividade mas antes com a intensidade e extensão dessa mesma obrigatoriedade.

Enquanto pelo recurso a uma directiva ou a um regulamento a coordenação acaba por se traduzir numa unificação ou harmonização da legislação sem deixar espaço de liberdade aos EM – se o instrumento adoptado for uma recomendação – a promoção da mesma coordenação acaba por ser estabelecida através da opção da cooperação entre EM, de uma forma que se considera mais adequada à prossecução de determinado objectivo.

A Comissão pode ainda recorrer a comunicações em contextos de auto-regulação, o que implica que estas detêm uma forma e existência autónoma, face à legislação comunitária e à harmonização de legislações entre EM ⁸⁶.

As recomendações emanadas do Conselho são adoptadas sob égide do Tratado, com a base legal que define virtualmente todos os processos de decisão que são seguidos na UE.

Muitas vezes o Conselho adopta recomendações com base em propostas ou projectos elaborados na Comissão, seguindo a opinião do Parlamento Europeu ou/e do Comité Económico e Social, e ocasionalmente até do Comité das Regiões, deitando por terra a aplicação do suposto procedimento formal de consultas mútuas.

Face a algumas recomendações, no entanto, o procedimento referido no art. 252º TCE mostrou-se mais adequado e por isso foi seguido.

O Conselho parece tomar em consideração o disposto pelas instituições e partes interessadas, embora não o faça formalmente, demonstra-se compelido a justificar cada recomendação particularmente, que a mesma é adoptada nos termos do tratado e que segue especificamente as suas disposições, numa perspectiva que integra as recomendações nos instrumentos formais de acção da Comunidade.

Comparando os métodos de adopção de recomendações pelo Conselho e pela Comissão podemos concluir que o procedimento seguido por aquele aparenta maiores garantias de democraticidade do que a forma prosseguida por esta, já que neste caso o Parlamento não participa no processo de decisão ⁸⁷.

No entanto, caso a recomendação se dirija à tutela de instrumentos de governança parece-nos de todo conveniente que a Comissão consulte o Parlamento Europeu previamente sobre a matéria, porque isso mesmo se deduz do disposto no Acordo

⁸⁶ Curiosamente, todos estes sentidos aplicáveis actualmente à recomendações poderiam ter-se especificado e diferenciado no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, integradas nas novas fontes jurídicas, o que não sucedeu. Tal contribuiria para uma clarificação mas também para um aumento de transparência e legitimação da acção comunitária, distinguindo e reflectindo diferentes níveis de actuação: unificação, harmonização ou coordenação. Relacionando-as também com a questão da atribuição de competências. No entanto, no seu art. I – 33 refere-se que “as recomendações e opiniões não devem considerar-se com força vinculativa”.

⁸⁷ Ora, ainda que a consulta ao Parlamento seja desconsiderada face à flexibilidade do processo, esta pode justificar-se mediante a concepção das recomendações enquanto instrumentos formais que muitas vezes desempenham funções para-legais.

Interinstitucional quando se refere que a Comissão deve notificar o Conselho e o Parlamento Europeu nos casos de aferição da compatibilidade de processos de auto-regulação e co-regulação com critérios de valor acrescentado e representatividade dos actores envolvidos, casos em que estas mesmas instituições podem requerer que a Comissão submeta a proposta a legislação.

2.4 Diversificação dos Instrumentos de Governança: A Co-regulação, a Auto-regulação e o MAC

No espírito desta nova filosofia legislativa, a UE tem vindo a considerar o constante equilíbrio entre ventos de desregulamentação por recurso a novos modelos de governança e a instrumentos alternativos muito além da legislação⁸⁸.

É que, no que se prende com a adopção de dispositivos normativos de natureza formal (*maxime* Directivas e Regulamentos) a acção comunitária está sujeita à necessidade de atribuição de competências (art. 5º TCE) de acordo com princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade que não só condicionam a sua atribuição, como também a intensidade das acções a tomar, enquadrados por estes princípios gerais que toldam a conduta das instituições europeias. Estas limitações sublimam-se aquando da escolha dos instrumentos de regulação e antecedem qualquer medida legislativa, a partir de juízos de competência, subsidiariedade e proporcionalidade.

Ora, a própria consideração do sentido e da extensão de cada um destes princípios pode determinar a opção por métodos alternativos de regulação. No já referido Conselho de Edimburgo acordava-se que quando, e sempre que possível, se optasse por medidas a nível nacional e de cooperação entre EM, por exemplo através da negociação de códigos de conduta no domínio da auto-regulação, e caso a intervenção comunitária directa fosse considerada necessária, então deveria efectivar-se mediante recomendações e em última linha preferirem-se as directivas aos regulamentos⁸⁹.

⁸⁸ Esta política ficou definida e explícita ao tornar claro que os princípios que subjazem à atribuição de competências (subsidiariedade e proporcionalidade) fixados no art. 5º TCE, em Dezembro de 1992, no Conselho de Edimburgo.

⁸⁹ De aplicação directa, que não carecem de qualquer acto de transposição para as ordens jurídicas nacionais, ainda que a CIG de 1996 e o Tratado de Amsterdão que se lhe seguiu em nada tenham modificado a hierarquia das normas nem tão pouco a tipologia dos instrumentos de regulação existentes.

Desde esta reunião do Conselho que as linhas gerais de diversificação e recurso a modelos alternativos de regulação têm sido reforçadas.

O protocolo sobre a subsidiariedade e proporcionalidade anexo ao Tratado de Amesterdão explicita e confirma-as enfatizando a necessidade das formas de acção da Comunidade “deverem ser tão simples quanto possível”⁹⁰

Também o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa foi acompanhado de um protocolo⁹¹ que propunha um princípio de proximidade dos cidadãos na regulação institucional.

A acumular a estas tomadas de posição relembramos o predisposto no Livro Branco para a Governança Europeia, o Plano de Acção da Comissão de 2002 e no Acordo Inter - institucional de 2003 que sublinham que, quando possível e suficiente, se deve recorrer à co-regulação, auto-regulação e a medidas integradas no domínio da “soft law”.

Os processos de auto-regulação e de co-regulação são descritos no léxico comunitário como “formas de interacção entre as instituições comunitárias e os actores sociais (...). Verifica-se a existência de relacionamento entre a legislação adoptada e a adesão a acordos voluntários numa área particular” (Best, 2003).

Muito embora possam ser deduzidos alguns desvios da actuação da Comissão nos últimos anos, no estabelecido no Acordo Interinstitucional de 2003 define-se co-regulação como “o mecanismo em que através de um acto legislativo comunitário se prossegue um dos objectivos definidos pela autoridade para legislar com os parceiros sociais reconhecidos nesse campo (tais como operadores económicos, ONG ou associações)”⁹².

A auto-regulação é, por seu turno, definida como “a possibilidade dos operadores económicos, parceiros sociais, ONG ou associações de adoptarem entre si medidas concretas de acordo com as linhas gerais definidas ao nível da UE” (particularmente no que se refere a códigos de conduta e acordos sectoriais)⁹³.

⁹⁰ O protocolo integra o texto do tratado, tal como expresso no art. 311 TCE, que sublinha que a Comunidade só deve legislar se e quando necessário deixando uma área considerável à livre decisão nacional.

⁹¹ O protocolo n.º 2.

⁹² Ponto 18 do acordo interinstitucional.

⁹³ Ponto 22 do acordo interinstitucional.

Este tipo de acordos não implica geralmente uma tomada de posição concreta da parte das instituições da comunidade, principalmente se ocorrerem em matérias que não sejam cobertas pelos Tratados nem exista legislação na mesma área.

No plano de acção da Comunidade, de 2002, está expresso que “a co -regulação e a auto-regulação não envolvem actos de cariz legislativo”⁹⁴, quando já existem acordos voluntários apropriados à realização dos objectivos da Comunidade. Em suma, que a Comissão pode considerar preferível não tomar medidas legislativas na matéria ou pode sugerir, mediante uma recomendação, por exemplo, que esse acordo seja concluído entre as partes interessadas dotando-lhe a veste de legislação.

Noutros casos estes acordos são considerados formas de auto -regulação, a menos que sejam concluídos com base num acto legislativo, situação em que as partes devem implementá-lo como parte específica da matéria legislada.⁹⁵

Neste contexto, a auto-regulação pode entender-se mais como mecanismo executório, de implementação, do que um modelo de estabelecimento de regras de conduta a adoptar.

A auto-regulação define-se enquanto abordagem do tipo “bottom-up” cuja iniciativa depende das partes interessadas independentemente da existência prioritária de algum acto legislativo. Poderá pois ser considerada uma alternativa aos processos regulatórios formais.

Já no que se prende com a co-regulação pressupõe-se a adopção prioritária de legislação comunitária, em que a intervenção da autoridade pública é fundamental no processo regulatório, o que não sucederia de acordo com a natureza própria dos processos de co -regulação. Nesta sequência Best (2003) defende que a co -regulação consubstancia, efectivamente, no quadro europeu, um mecanismo de deve ser entendido numa abordagem “top-down” entre o actor público e os parceiros sociais.

Assim, exige-se um diploma comunitário prévio sobre o qual os parceiros acordam em detalhes e especificidades e que a instituição europeia, habitualmente a Comissão monitoriza, validando-os enquanto regras no âmbito da co-regulação, traduzindo-se

⁹⁴ Comunicação da Comissão, Plano de acção “Simplifying and improving the regulatory environment” COM (2002) 278 final, p. 11 ver também “Alternative Regulation” em www.Euractiv.com 15 de Dezembro 2002, p.3.

⁹⁵ De acordo com o prescrito no Plano de Acção 2002, p. 11 -12

num processo complementar à lei em detrimento de funcionar como alternativa à mesma. Situando-se entre a pura auto-regulação e a legislação, pode considerar-se como “auto-regulação condicionada”.

Resumindo e recorrendo novamente à terminologia do Acordo Interinstitucional ambos os processos de regulação referidos devem ir ao encontro do estabelecido no quadro legislativo comunitário⁹⁶.

O já referido método aberto de coordenação (MAC) constitui um outro mecanismo de regulação, sendo, porém, questionável que, a partir da conceptualização legal que lhe é dada, possa ser integrado no domínio dos instrumentos de co -regulação. (Velluti, 2003, p. 353-206).

No entanto, nem o Livro Branco da Governança Europeia, que trata separadamente os instrumentos que aqui desenvolvemos, nem sequer o Acordo Interinstitucional referem especificamente ou analisam em profundidade o MAC, o que pode induzir-nos a reflectir se este instrumento de regulação não é antes deixado aos EM para utilização na execução de programas de acção ao nível nacional e da monitorização dos mesmos com vista ao cumprimento das metas e das directrizes estabelecidas no âmbito comunitário.

O Livro Branco refere-o apenas como: “uma forma de encorajar e impulsionar a cooperação, a partilha de experiências e de boas práticas, e os acordos e consensos a fixar entre EM”⁹⁷, ou seja, o MAC implica um estímulo às comparações da aplicação de políticas sociais e ambientais definidas a nível europeu entre os EM, incentivando -os a aprenderem com as experiências uns dos outros.

A sua aplicação pode ser complementada com medidas legislativas em áreas como o emprego, políticas sociais ou políticas de asilo e imigração ou até deixando um espaço de liberdade para que os EM adoptem as medidas legislativas necessárias ao efectivo cumprimento das directrizes comuns definidas no domínio comunitário.

Neste sentido, o MAC está mais próximo de um complemento do que de uma alternativa à acção comunitária.

⁹⁶ O que é claro nas sub-secções 3.2 a 3.4 do Acordo Interinstitucional.

⁹⁷ COM (2001) 428 p. 21 e 22.

Assim, seguindo a linha distintiva de auto-regulação e co-regulação que definimos anteriormente podemos concluir que o MAC é caracterizável como um instrumento *a priori* não compromissório de coordenação da acção de regulação que envolve primariamente as instituições públicas, seja no âmbito comunitário com a definição genérica de directrizes ou a fixação de metas gerais, seja ao nível dos EM, na execução de determinada política.

O MAC distingue-se da auto-regulação e da co-regulação já que estes implicam a montante ou a jusante uma participação activa e uma intervenção dos actores privados no processo de definição de regras, em maior ou menor grau, e este consubstancia estritamente um mecanismo de intervenção pública (Best, 2003).

A aplicação de políticas de co-regulação e a receptividade e apadrinhamento de acordos de auto-regulação podem assumir diferentes qualificações jurídicas e produzir efeitos de maior ou menor extensão e dentro de parâmetros totalmente diversos: podem ser utilizados fora do quadro comunitário ou com base e fundamento num dispositivo legal comunitário específico (ou até ancorados nos tratados fundadores).

A co-regulação e a auto-regulação também podem ocorrer com base em preceitos específicos de actos legislativos secundários (normalmente de Directivas) ou na sequência de recomendações (actos “terciários” do domínio da “soft law”).

A questão da aplicabilidade geral destas formas de regulação é pertinente, dado que analisamos estes mecanismos de regulação, de modo a aferir da sua aplicabilidade a um conjunto de matérias suficientemente abrangente, dentre as quais em particular as políticas de RSE.

O Acordo Interinstitucional encaminha-nos para uma resposta a esta problemática, desde logo por ter desenhado um quadro normativo que enquadra estes instrumentos de governança a nível comunitário, pré-definindo um conjunto de princípios gerais e condições a verificar previamente à adopção dos mesmos.

De certo modo, este acordo reflecte as experiências anteriormente existentes: algumas das condições gerais aplicáveis, tanto no domínio da auto-regulação como da co-regulação, são de natureza substancial e visam a corroboração da mais valia que a

adoção destes mecanismos podem trazer para o interesse geral, sem afectarem os princípios da concorrência, da leal conduta e da unidade no mercado.

Em termos procedimentais estes mecanismos devem ainda respeitar os critérios de transparência, o que implica a sua publicação e a representatividade das partes envolvidas no processo negociado de tomada de decisão.

Existem ainda dois requisitos negativos que devem verificar -se:

- i) Não consubstanciam matérias que versem, ainda que colateralmente, sobre o exercício de Direitos Fundamentais, nem com opções políticas fundamentais;
- ii) E, não carecerem de aplicação uniformizada nos EM.

Casos em que se considera vedada a hipótese de recorrer a instrumentos de auto ou co-regulação.

Em determinadas circunstâncias podem surgir requisitos específicos a preencher para permitir o recurso à co-regulação, nomeadamente nos casos em que estes requisitos estejam definidos mediante acto legislativo ou no instrumento de governança que enquadram o recurso a este processo de regulação.

O Acordo Interinstitucional refere, no que concerne à co-regulação, que “pode ser utilizado como critério um requisito estabelecido em acto legislativo que os torne aplicáveis ao sector ou à matéria a regular, de modo a reduzir o peso da legislação, concentrando-se em aspectos essenciais de acordo com as partes envolvidas”⁹⁸.

O acto fundamental pode ainda definir a extensão do acordo a determinado sector.

Os acordos sociais devem seguir o estabelecido nos art. 138º e 139º do TCE.

As partes interessadas, porque abrangidas pelo acto legislativo de fundamento, podem subsequentemente concluir acordos voluntários de desenvolvimento daquele, cingindo-se ao contexto para que o acto legislativo reporta.

⁹⁸ Ponto 18 do Acordo Interinstitucional.

O Acordo Interinstitucional também determina formas de controlo na utilização de processos de auto-regulação e co-regulação, em particular, ao determinar a necessidade de coerência na regulação. Assim, no âmbito da co-regulação a Comissão tem de explicar a competência e a sua autoridade legislativa na exposição dos motivos que fundam o acordo ou num *memorandum* explicativo da sua proposta.

A Comissão, subsequentemente, deve acompanhar o processo de elaboração e negociação dos acordos voluntários de acordo com a competência advinda do acto legislativo e face à legislação comunitária.

No acto legislativo que fundamenta o acordo pode ainda ser integrada uma cláusula que obrigue à consideração de um período gracioso de dois meses depois da notificação do projecto de acordo voluntário ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Estas instituições, dentro desse mesmo período, podem propor alterações, sugerir correcções e ainda apresentar objecções à sua chancela na ordem jurídica comunitária, ou podem apelar à Comissão para que o submeta a uma proposta legislativa.

A acto legislativo fundamento deve definir as medidas a seguir se verificados casos de incumprimento de uma ou mais partes contratantes ou de desvio dos objectivos do acordo voluntário.

Estas medidas tanto podem incluir um dever de informação por parte da Comissão, que monitoriza o processo, como uma cláusula de revisão do mesmo, calendarizada ou *sob conditio*, ou ainda outras provisões que se considerem adequadas circunstancialmente.

No caso da auto-regulação, a Comissão deve escrutinar em que medida este tipo de práticas concordam com os ditames dos tratados fundadores e se considerar que sim, notifica o Parlamento e o Conselho da conclusão e relata a mais valia que a decisão do processo pode acrescentar, bem como a representatividade que demonstra no sector a que se deverá aplicar.

Também neste âmbito a Comissão se reserva no direito de iniciar os mecanismos para a adopção de actos legislativos se verificar que a auto-regulação não tutela cabalmente os interesses e bens jurídicos a proteger.

As políticas e as práticas de RSE constituem um campo privilegiado para o desenvolvimento de processos de auto-regulação e de co-regulação. No entanto, não encontramos ainda processos deste tipo sancionados positivamente pela UE.

Ou seja, por um lado, a adopção de políticas de RSE permite incentivar e reforçar condutas empresariais de respeito por *standards* mais elevados em termos sociais e ambientais do que aqueles que se traduzem em normas de “hard law”; por outro lado, revelam que a RSE tem aprofundado medidas em áreas de regulação, bem como em aspectos muito particulares das mesmas, no âmbito social e ambiental, num contexto de recuo da regulação pública dos mercados, de reforço das liberdades económicas no espaço comunitário, o que implica o reconhecimento de que os agentes económicos avançam sobre o campo deixado vazio pelos actores institucionais, quando e se estes não estabelecem mecanismos impositivos vinculativos, permitindo que os actores intervenham de forma concertada e informal, adoptando para si mesmos regras de conduta.

Ambas as perspectivas se destringem na análise do desenvolvimento de políticas de RSE no quadro europeu, no entanto, até ao momento nenhum acordo saído de processos informais para a adopção de boas práticas de RSE se traduziu numa formalização a coberto dos novos mecanismos de regulação comunitária, aqui desenvolvidos.

2.5 Motivos de Recurso a Novos Instrumentos de Governança

Ao analisarmos os novos modelos de governança europeia impõe-se a reflexão sobre as condições privilegiadas para recorrer à “soft law” em matérias complexas, tais como as políticas de RSE, que carecem da confluência de várias temáticas para atingir os objectivos preconizados.

Este tipo de análise parece-nos o mais adequado à abordagem de evolução de políticas nos domínios da preservação do ambiente e da regulação social no quadro do desempenho empresarial, dado que permitem a consideração dos elementos essenciais que caracterizam a RSE, e neste sentido, funcionam como requisitos mínimos, bases de consensos estabelecidos formal ou informalmente ao longo dos processos de decisão e aplicação de políticas ao nível comunitário.

A sua adequação revela-se a dois níveis: tanto no sentido normativo, através da escolha dos instrumentos e processos a que se recorre; como no sentido técnico da legiferação, por observância das limitações a que o legislador comunitário está sujeito, ou seja, daquilo que detém efectivamente competências e capacidade para impor ou não, por via dos instrumentos de “hard law”.

Estas considerações carecem de uma análise profunda da matéria a regular e simultaneamente das características e dos condicionalismos sociais no campo em que a regulação deve ser aplicada⁹⁹ daí que uma análise transdisciplinar dos efeitos da regulação seja determinante para que possam perceber-se as consequências decorrentes da opção por um modelo de legislação em detrimento de outro, e em cada momento, de acordo com a evolução socio-económica.

O recurso a instrumentos de regulação participada requer a promoção da inclusão de todos os actores sociais relevantes para que todos os interesses estejam representados e para que o produto da regulação possa tutelar o equilíbrio entre a normatividade e a efectividade. É o mais proveitoso no campo da regulação de matérias relacionadas com a responsabilidade corporativa: seja no Direito do Ambiente ou na Regulação Social, internos ou relativos ao meio envolvente em que a empresa exerce actividade.

A participação dos actores sociais é fundamental para o sucesso da regulação, num domínio como o da RSE, pelo que a opção por métodos participados deve ser prioritária, dado que, se excluídos actores preponderantes dificilmente se legitimará determinado instrumento constituindo armadilha às possibilidades do seu sucesso.

Na escolha dos métodos de regulação a participação dos actores é ainda especialmente adequada nos casos em que o legislador não detém conhecimento técnico suficiente para formular regras concretas e claras que tutelem determinados valores, quando a matéria possui uma conceitualização complexa para que possa ser regulada em pormenor, e ainda, quando se verificam poderosas implicações ideológicas. (Moore, 1978, p.81 -108)

No domínio restrito das questões sociais e ambientais insertas na responsabilidade corporativa que confluem para a “soft law” verifica-se a essencialidade do descrito: ao nível da informação, que nenhum dos actores domina totalmente; por implicar a integração coordenada das políticas nas decisões estratégicas e a aplicação monitorizada de um conjunto de práticas social e ambientalmente responsáveis nas políticas das empresas e finalmente, face à modificação do paradigma do desenvolvimento em curso, por promover uma mudança de mentalidades com predisposições ideológicas ao nível daquilo que devem consubstanciar funções públicas e papéis privados.

⁹⁹ Pode simplisticamente analisar-se esta escolha em termos de expectativas dos destinatários da regulação, se a mesma trará consigo enormes fricções sociais e servirá de campo de batalha de diferentes interesses contrapostos e por via da mesma unidos em torno do seu combate ou se não se verificam ainda condições que permitam estreitar o fosso entre o sentido formal e substancial da norma.

A “soft law” apresenta na decorrência uma função evolutiva, ao permitir, persuadir e impulsionar uma mudança gradual de atitudes e condutas, bem como efeitos comportamentais nos destinatários da regulação, *internalizando* e aderindo às normas aspirativas, através dos seus efeitos simbólicos e adoptando-os pela bondade denotada na sua protecção e defesa.

No âmbito da regulação europeia verifica-se que, ainda que os problemas técnicos, conceptuais e mesmo ideológicos da regulação possam ser solucionados, ao longo do tempo acompanhando o progresso científico e as mudanças sociais (o que permitiria em teoria abandonar as regras gerais e adoptar comandos específicos para determinadas condutas), nem sempre tem sido essa a opção seguida, possivelmente por motivos de adequação e oportunidade.

Da evolução da acção comunitária depreende-se que, ainda que possível, nem sempre é desejável introduzir no ordenamento jurídico comunitário mais elementos complexos e normas fechadas (de obrigações ou proibições) sob cominação de pesadas sanções.

As instituições europeias por questões relacionadas com a legitimação do seu papel, com o princípio de atribuição das suas competências, ou até com a pertinência da regulação têm optado por deixar mais leve a textura das directrizes ao nível da protecção social, expressando os ditames em termos de fórmulas gerais e regras abertas, apelando à adesão voluntária das partes interessadas e preservando um hipotético cariz democrático e participativo de certos modelos de regulação.

Terceiro Capítulo

3. A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA

O conceito de Responsabilidade Social da Empresa (RSE) relaciona-se com a noção de ética nos negócios, desenvolvida a partir da década de cinquenta nos Estados Unidos da América, e associada à ideia de que além de criar riqueza cabe também às empresas o dever de observar determinados valores.

Estas não cumprem a sua missão cingindo-se à produção de bens e serviços de acordo com o estabelecido no enquadramento jurídico do território em que desenvolvem a sua actividade de modo a gerarem riqueza económica e a garantirem aos accionistas a rendibilidade dos capitais investidos. Correspondendo positivamente às expectativas sociais, as empresas devem garantir boas condições de empregabilidade e o respeito pelo meio ambiente, no domínio da sua discricionariedade da gestão e em resultado de opções estratégicas da organização.

Podemos encontrar raízes antigas do conceito de responsabilidade empresarial¹⁰⁰, reportando-nos ao *caso português*, no início do século XX, na construção de *vilas*¹⁰¹ para alojar os trabalhadores, onde nalguns casos se desenvolviam também as mais variadas infra-estruturas sociais desde creches a escolas e a posto médico, fundadas no paternalismo da relação empregador-trabalhador¹⁰².

Podem já considerar-se como embriões da responsabilidade social da empresa, enquanto preocupações filantrópicas reveladas pelos industriais portugueses na viragem de século, nos tempos quase iniciais do desenvolvimento industrial nacional.

Seguindo um movimento europeu de soluções emergentes face às deploráveis realidades em que viviam os trabalhadores na época, também os proprietários portugueses, à sua medida, e enquadrados numa atitude geral de “paternalismo” empresarial que caracterizava a época, revelaram preocupações sociais (Be, 2003).

¹⁰⁰ O conceito de responsabilidade social da empresa não é unívoco, dado que a noção de “empresa responsável” encerra já a dimensão ética da cidadania empresarial (Santos, 2005). Assim, reportaremos à responsabilidade empresarial, corporativa e social como sinónimos e relativos a uma e a mesma realidade social – a da prossecução de políticas de RSE.

¹⁰¹ Pequenos agrupamentos urbanos com casas destinadas aos trabalhadores das unidades fabris e das empresas como são exemplo a Vila Sousa no Bairro da Graça ou o prédio Santos Lima em Marvila – ambos em Lisboa.

¹⁰² Tal como sucedeu no caso da fábrica da empresa Vista Alegre, em Ílhavo, Aveiro e de Francisco Grandella em Benfica, Lisboa.

Do ponto de vista da psicologia das organizações, a RSE vem suceder a outras linhas de orientação empresarial que se vislumbram desde o fim do século XIX, quando os salários a prémio eram entendidos como incentivos à produtividade, seguidas, depois da Segunda Guerra Mundial de políticas empresariais de promoção, de participação e de motivação dos trabalhadores – numa aposta no desenvolvimento de relações laborais mais humanizadas – no incremento de dinâmicas de racionalidade e controlo. Nos anos cinquenta o aparecimento do “marketing”, as estratégias empresariais dominadas pela necessidade de actualização de estruturas de controlo da gestão e o progressivo aumento do peso dos factores financeiros para avaliar o desempenho das organizações, a par e passo com um (cada vez mais imprescindível) investimento nas tecnologias de informação e comunicação e, finalmente, acumulada a todos estes mecanismos de que a gestão moderna foi lançando mão – a RSE afirma-se enquanto conjunto integrado de medidas de índole laboral e ambiental na, por vezes ténue, fronteira com a solidariedade social, na aposta em capital humano e na recuperação do passivo ambiental.

No entanto, as políticas de RSE assumem ainda uma natureza emergente, integradas na mudança de paradigma da regulação e na *mais recente* abordagem dos problemas ambientais e sociais.

A responsabilidade social da empresa enunciada enquanto tal é fortemente incentivada a nível europeu, surgindo como um objectivo partilhado na União Europeia: esta pretende garantir a modernização económica fundada no incremento dos níveis de competitividade e produtividade, no respeito por elevados padrões de políticas sociais e na preservação da qualidade ambiental.

No quadro universal, importa mencionar o papel da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1998, aquando da reunião anual da OIT, foram aprovados os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho¹⁰³, expressão da defesa dos Direitos Humanos no domínio das relações laborais, desdobrada em quatro áreas fundamentais: a liberdade de associação e negociação colectiva, a eliminação de formas de trabalho forçado, a abolição do trabalho infantil e finalmente, a erradicação da discriminação no emprego¹⁰⁴.

¹⁰³ A Organização Internacional dos Empregadores aderiu formalmente a esta Convenção em 1999.

¹⁰⁴ Questões que ainda hoje constituem problemas graves, demonstrados no relatório da OIT divulgado em Maio de 2005 que revela que ainda hoje cerca de 12,5 milhões de pessoas são forçadas ao trabalho.

A Declaração Tripartida dos Princípios respeitantes às Empresas Multinacionais e à Política Social¹⁰⁵ aprovada em 1977, foi revista em 2000, e passou a integrar os princípios consagrados na convenção referida, correlacionados com o conceito de Desenvolvimento Sustentável, com a RSE e com a protecção dos direitos fundamentais no domínio laboral, temas que têm sido abordados em múltiplas ocasiões por várias outras organizações internacionais.¹⁰⁶

Mais recentemente, em 2003, também a Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas propôs uma interpretação dos Direitos Humanos na perspectiva empresarial, nas “Normas sobre Responsabilidade em matéria de Direitos do Homem dirigidos às empresas multinacionais e a outras empresas industriais e comerciais”¹⁰⁷. Foi ainda elaborado, em 2005, um relatório sobre a mesma matéria pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem.¹⁰⁸

Também a OCDE tem produzido vários estudos sobre a RSE¹⁰⁹ e dinamizado debates sobre as várias vertentes desta temática.

Destacam-se os “Princípios relativos ao Governo da Empresa” que definem os mecanismos do bom governo nas empresas, *as relações entre a direcção da empresa, o seu conselho de administração, os seus accionistas e as outras partes interessadas [como] um dos principais factores contribuintes para a melhoria da eficácia económica* e o Guia para Empresas Multinacionais, que predispõe um conjunto de recomendações para empresas a operar nos países membros da OCDE, sobre matérias relativas ao respeito pelos Direitos Humanos e ao combate à corrupção, bem como acerca dos normativos nos domínios da fiscalidade, trabalho, ambiente e protecção do consumidor. Este último acordo, o Guia para Empresas Multinacionais, deverá aplicar -se localmente

¹⁰⁵ Publicado na rede em <http://www.ilo.org/public>

¹⁰⁶ Ainda em 98 a OCDE publica um conjunto de *orientações destinado a empresas multinacionais* para o ano 2000, no qual enuncia a necessidade de promoção de uma efectiva observância das normas fundamentais da OIT sobre condições de trabalho e direitos dos trabalhadores bem como interacção das empresas no meio físico e social em que se inserem.

As Nações Unidas desenvolvem no ano 2000 o *Global Compact*, iniciativa destinada a integrar um conjunto de operações empresariais que se relevam formas de desenvolvimento sustentável.

¹⁰⁷ Documento que pode ser consultado em www.unhchr.ch.

¹⁰⁸ Que pode ser consultado em www.ohchr.org.

¹⁰⁹ Entre os quais: *Codes of Corporate Conduct: Expanded Review of their Contents*, Working Paper, 2001; *Corporate Governance and Responsibility*. Foundations of Market Integrity. Bill Whiterell, Observer. 2001; *Principles of Corporate Governance*, 2004.

através do Ponto de Contacto Nacional (PCN)¹¹⁰ entidade cujas funções integram a divulgação das recomendações do Guia e a garantia de compreensão plena pelo tecido empresarial de cada estado membro da OCDE.

Nos discursos de líderes europeus o tema da RSE é recorrente, integrado actualmente no modelo de desenvolvimento propugnado na Estratégia de Lisboa¹¹¹.

Tratou-se de um movimento iniciado na viragem da década de 80 para a década de 90 e enquadrado pelo Livro Branco da Política Social Europeia, que fixou os objectivos sociais da União Europeia.

Jacques Delors, então presidente da Comissão Europeia, lançou um repto aos líderes das grandes empresas para que se mobilizassem na luta contra a exclusão social, de onde saiu a Declaração Europeia das Empresas contra a Exclusão Social¹¹² e consequentemente a criação de uma rede de empresas europeias motivadas para a efectivação da referida declaração¹¹³.

No plano comunitário, o tema da RSE entra definitivamente na Agenda política no Conselho Europeu de Nice, com a adopção da Agenda Social Europeia¹¹⁴, elaborada pela Comissão Europeia. Este documento tem em vista repensar o paradigma laboral no mercado de emprego europeu e as condições de trabalho numa economia em constante mutação e em que a legislação não pode funcionar como único pólo motriz do ordenamento e da organização sócio-económica sob pena de se tornar cada vez mais extensiva, prolixa e asfixiante, num vocábulo incapaz de garantir efectividade das suas disposições. Daí que simultaneamente se propugne a simplificação e a melhoria dos instrumentos legislativos comunitários e o recurso a novas formas de governança aplicadas à regulação social e ambiental.

Numa constante necessidade de reequilíbrios entre o papel dos Estados, dos grupos económicos e o desempenho de um mercado de trabalho competitivo e de relações de trabalho justas, a Agenda Social Europeia visa o estabelecimento de um clima político -

¹¹⁰ Em Portugal o PCN é a Agencia para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, designada em Maio de 2005.

¹¹¹ Estratégia de Lisboa e documentos da Comissão, Conselho e Parlamento Europeu em sobre a reunião da Primavera em 2000 *vide* www.europa.eu.int.

¹¹² Pode ser consultado em www.csreurope.org.

¹¹³ A conexão portuguesa da rede europeia pode consultar -se em www.talentum.pt.

¹¹⁴ Pode ser consultada no sítio da Internet, <http://www.europa.eu.int> nos documentos relativos ao Conselho Europeu de Nice a 7, 8 e 9 de Dezembro de 2000 e no Conselho Europeu de Estocolmo em 23 e 24 de Março de 2001.

social fundado em directrizes políticas sustentadas a médio e longo prazo e propulsoras de estratégias empresariais viradas para um paradigma de desenvolvimento em que sociedade e ambiente se assumam como fulcrais para o crescimento e o progresso.

A reforma do modelo social europeu fundado em valores comuns como a igualdade de oportunidades, o princípio da democracia e dos direitos individuais, a liberdade sindical e a negociação colectiva, a economia de mercado e a protecção social universal ¹¹⁵ representa outro dos temas amplamente analisados na Agenda Social Europeia.

Da reunião do Conselho Europeu em Nice resulta um novo convite à Comissão, com vista ao estabelecimento de um diálogo alargado aos parceiros sociais, nomeadamente, às organizações de trabalhadores e do patronato de modo a medir sensibilidades a respeito da aplicação de políticas de RSE ¹¹⁶.

A autonomização do conceito surge com o *Livro Verde* “Promover um Quadro Europeu para a Responsabilidade Social das Empresas” ¹¹⁷.

Em Outubro de 2002, e na esteira do *Livro Verde*, é criado o Fórum Europeu das Partes Interessadas na RSE ¹¹⁸ para a promoção do diálogo entre representantes patronais e sindicais, ONG, quaisquer outras associações da sociedade civil e ainda várias direcções gerais (Empresas, Comércio, Emprego e Assuntos Sociais) da Comissão Europeia com vista a uma partilha de práticas e instrumentos de aplicação de RSE, da consideração das especificidades das PME, da necessidade de credibilização das políticas de RSE e da comunicação transparente com o público.

Em 2004 é publicado o relatório da Comissão: “Responsabilidade Social das Empresas: Um contributo das empresas para o Desenvolvimento Sustentável” ¹¹⁹ com o resultado dos trabalhos do fórum, analisando os factores internos e externos da aplicação da RSE e divulgando recomendações relativas à necessidade de divulgação deste tipo de estratégias de gestão e dos seus elementos determinantes, para a criação de um ambiente

¹¹⁵ Entre outros valores comuns espelhados na Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adoptada no Conselho Europeu de Estrasburgo em 1989.

¹¹⁶ É assim que no ano seguinte surge o Livro Verde, para promover no quadro europeu a RSE e que se define ainda, em Lisboa o objectivo estratégico, de tornar a Europa “ (...) na economia baseada no conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo, capaz de garantir um desenvolvimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social (...)”.

Na cimeira de Gotemburgo, ainda neste ano, 2001, desenvolve-se uma estratégia de desenvolvimento sustentável de longo prazo, relacionando o crescimento económico com a coesão social e a protecção ambiental.

¹¹⁷ Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 18.07.2001 COM (2001) 336 final.

¹¹⁸ European Multi-Stakeholder Fórum on CSR. Comissão Europeia: *EU Multi StakeHolder Forum on Corporate Responsibility*. Emprego e Assuntos Sociais, 2004.

¹¹⁹ COM (2002) 347 – C5-0574/02 que pode ser consultado, como todos os outros documentos da UE em www.europa.eu.int.

empresarial e social receptivo e permeável a este tipo de opções no governo das empresas, com a previsão de uma estratégia específica para as PME e o desenvolvimento de processos de avaliação e auditoria externos ao comportamento social e ambiental das empresas, concentrando a discussão num fórum aberto.

Em Fevereiro de 2003, o Conselho adoptara uma nova resolução sobre o tema ¹²⁰ convidando os Estados Membros a promoverem internamente a RSE, seja por meio de debates e da divulgação de práticas, seja através de políticas públicas e de directrizes lançadas ao governo das empresas.

3.1 O Conceito de RSE

Uma discussão prévia que pode ser levantada acerca do tema prende -se com o cariz empírico e eminentemente *constituendo* da RSE.

Não existindo definição normativa, dado o *voluntarismo* deste tipo de políticas, é possível defini-la como um constructo, evidenciando tratar -se de um processo de construção em detrimento de um produto acabado, adaptável a diferentes realidades e condicionado por múltiplos factores.

Por uma questão de simplicidade, dado que esta discussão é colateral aos objectivos desta dissertação, apenas deixamos os elementos essenciais da discussão e adoptamos o termo – conceito – no entendimento de que, muito embora a RSE possa assumir contornos diversificados e políticas múltiplas e complementares entre si, é possível definir as suas características fulcrais e delimitar o seu leque de actividades, como envolvendo:

- i) A necessidade de as actuações de RSE nas empresas “irem para além dos requisitos reguladores convencionais”¹²¹;
- ii) A procura de níveis de protecção social e ambiental mais elevados do que o disposto no direito constituído e;
- iii) A consideração da comunicação e intervenção dos “stakeholders” (todas as partes interessadas que possam ser afectadas directa ou indirectamente) nas actividades empresariais.

¹²⁰ Jornal Oficial da União Europeia C39 de 18 de Fevereiro, p. 3 e ss.

¹²¹ Livro verde *cit.* ponto 3.

Adoptamos, pois, a definição divulgada no *Livro Verde* pela Comissão Europeia: “A RSE é a integração voluntária de preocupações sociais e ambientais por parte das empresas nas suas operações e na sua interação com outras partes interessadas”¹²².

Várias outras definições e delimitações para o conceito poderiam ser enunciadas, desde a simples “integração de políticas com elevados níveis de protecção ambiental e social na dinâmica de criação de valor a que se dirige a actividade empresarial” à visão de que *a RSE é uma atitude voluntária no quadro da política de coesão social, do ambiente e do desenvolvimento sustentado, enquanto parte de um conceito ético que se fundamenta numa obrigação resultante da inserção da empresa no quadro social do país (ou da região) em que actua*¹²³, integrando três vectores, a saber: *a inserção num programa de desenvolvimento sustentável, a definição do envolvimento social e o cumprimento das responsabilidades ambientais*¹²⁴ ou dirigida a três níveis: *a visão internalista, a inserção no meio envolvente e as relações com a natureza e o ambiente*¹²⁵.

Qualquer que seja a perspectiva, fazendo jus à definição avançada pela Comissão¹²⁶, a RSE implica uma integração de políticas ambientais e sociais nas operações de gestão empresarial e, conseqüentemente, na apresentação dos resultados empresariais¹²⁷.

Em última análise, implica uma desregulamentação e simplificação da legislação e, simultaneamente, uma “re-regulamentação” por assumpção de compromissos voluntários da parte das empresas.

As empresas empreendem uma regulação de forma estrita e precisa, mediante normas de conduta internas que cumpram rigorosamente as Declarações de Direitos Humanos e os Princípios emanados pelas organizações internacionais sobre o tema, bem como a legislação promulgada, e adoptam regimes de protecção social e ambiental acima do

¹²² Para alguns autores esta definição é demasiado restrita dado que a RSE implica também o cumprimento da legislação e dos princípios fundamentais, podendo por vezes reconduzir-se ao estrito cumprimento da lei assim, Pais Antunes, Luís intervenção no Seminário “A Responsabilidade Social das Organizações” *cit.*

¹²³ De acordo com a perspectiva da União das Misericórdias Portuguesas (UMP)

¹²⁴ No entendimento de Francisco Van Zeller, Presidente da Confederação da Indústria Portuguesa.

¹²⁵ CGTP –IN, Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses, nas palavras de Manuel Carvalho da Silva, Seu Secretário Geral.

¹²⁶ De acordo com o Livro verde, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 18.07.2001 COM (2001) 336 final.

¹²⁷ A RSE pode ainda ser integrada num âmbito mais vasto da responsabilidade das organizações enquanto entidade responsável pela utilização de recursos de todos numa lógica de responsabilidade supra territorial e transgeracional, cfr. Catarina Serra “A Responsabilidade Social das Empresas – Sinais de um instituto público iminente?”, In *Questões Laborais*, n.º 25, 2005, pág. 43.

preconizado em termos imperativos, assumindo toda a sua força jurídica, e isso é tido em conta nos resultados da actividade empresarial, aferidos não apenas em termos económicos, mas também do ponto de vista ambiental e social.

Ora, estas considerações ultrapassam largamente a concepção do desempenho económico das empresas, e permitem constatar a existência de dois movimentos simultâneos. Na mesma altura em que a doutrina económica propunha uma desintervenção geral dos Estados na economia, através de políticas de desregulamentação e liberalização dos mercados (Friedman, 1980), delineou-se a necessidade de constituir alternativas para a protecção social e para o investimento em infra-estruturas comunitárias, face ao recuo dos governos, para o que também devem contribuir as empresas eticamente responsáveis¹²⁸ – reflectindo os *novos ventos* das políticas de regulação.

Trata-se, no fundo, de inverter a ideia que ressalta de uma análise aprofundada dos mercados, de que crescimento económico e emprego requerem desprotecção social. (Fernandes, 2002, p.5).

O carácter inovador da RSE consiste exactamente nisto, ou seja, numa integração transversal a toda a gestão societária¹²⁹ de um elevado nível de protecção ambiental e social, em todas as operações empresariais, ao longo de todo o processo produtivo e independentemente dos locais em que estas operações sejam desenvolvidas, desde que, de acordo com níveis de protecção mais exigentes (*standards* mais elevados) do que as normas legais, imperativas, em vigor para cada um dos domínios referenciados, espaço - temporalmente considerados.

Trazendo como herança a constatação de que as empresas são centros de poder e do seu exercício, que as suas decisões afectam directa ou indirectamente, em maior ou menor grau, a vida das sociedades em que desenvolvem a sua actividade, seja de produção ou de escoamento de bens e serviços, as situações de pobreza e de iníqua distribuição do rendimento, os níveis de desemprego e os sistemas de relacionamento social, os estágios

¹²⁸ Em www.business-ethics.com, sobre a primeira conferência anual para responsabilidade corporativa em 01 de Novembro de 2006 do Corporate Responsibility Officer

¹²⁹ Mas não só, na medida em que é também aplicável às cooperativas e outras formas de organização empresarial.

de desenvolvimento, a ecologia, o meio ambiente e a qualidade de vida também dizem respeito ao tecido empresarial.

Entre as obrigações legais a que as empresas estão sujeitas nos domínios mais variados (seja da concorrência, das obrigações fiscais, do direito laboral ou ambiental, das condicionantes do direito do consumo) e o domínio da ética nos negócios existe um espaço de amplitude considerável – uma espécie de território de ninguém – em que se constitui o contrato social que institui a empresa e define os padrões de conformidade das suas actividades com as normas sociais e os valores éticos, fundando as relações com os parceiros e partes interessadas numa base de confiança.

Podem destriçar-se quatro níveis de conformidade ao nível da responsabilidade empresarial:

- O primeiro, restrito ao cumprimento da legislação e à distribuição de lucros, bem como à tutela das expectativas dos accionistas e dos investidores;
- O segundo, o domínio das acções filantrópicas – as doações de recursos financeiros e/ou materiais para o público externo – de apoio a determinadas acções e/ou projectos sociais;
- O terceiro, o da inserção da RSE como elemento crucial para o negócio, numa perspectiva de diferenciação do produto pela agregação de valor à marca enquanto factor de confiança e garantia de maior longevidade;
- O quarto, a consideração da RSE como parte intrínseca da cultura da empresa, no seu funcionamento quotidiano, de acordo com princípios éticos, numa óptica de sustentabilidade no desenvolvimento do negócio e no relacionamento com todos os parceiros em conformidade com as políticas sociais e ambientais mais exigentes.

A abordagem tradicional da gestão como aposta nas políticas financeiras de controlo de riscos, de custos e a valorização do lucro através da exploração dos recursos naturais de forma intensiva sem reposição de “stocks”, nem tempo de recuperação do passivo ambiental ou responsabilidades pelas condições de vida e trabalho dos empregados e colaboradores é ultrapassada neste tipo de políticas por uma visão de médio -longo prazo de acordo com a perspectiva de que os benefícios sociais podem diminuir o absentismo e incrementar maiores índices de produtividade, reduzindo os riscos ambientais e

funcionando como índices de competitividade reforçada, numa aposta por um modelo de desenvolvimento sustentável que maximiza recursos e garante maior longevidade ao negócio.

O compromisso público das empresas na adopção de políticas de RSE implica a integração das políticas sociais e ambientais a desenvolver de acordo com os eixos principais de produção de informações e da divulgação de conhecimentos nestas áreas, de articulação dos interesses privados com os interesses das partes interessadas, de acompanhamento da legislação e de participação na formulação e aplicação de políticas públicas de que são destinatários.

Da perspectiva das empresas enquanto parte do problema ambiental e do modelo social em crise, passamos para um paradigma de minimização dos impactos sociais e ambientais e para uma recuperação do passivo ambiental olhando o tecido empresarial como parte da solução numa dinâmica pró-activa de co-responsabilização de todos os actores sociais na formulação e aplicação monitorizada de soluções de equilíbrio entre a necessária vertente financeira, o domínio social e o ecossistema como um todo.

O desenvolvimento sustentável ultrapassa a abstracção dos conceitos e invade a realidade que condiciona o próprio desempenho económico das organizações.

Neste âmbito, factores intangíveis como investimentos em investigação, práticas inovadoras na gestão de recursos humanos e apostas na formação contínua, a escolha rigorosa dos fornecedores e o investimento na reputação e imagem da marca identificam-se como fundamentais para a criação de valor e longevidade sustentável das empresas.

O desempenho que não comprometa o desenvolvimento futuro (por via da preservação de recursos) nem a qualidade de vida e as oportunidades das gerações vindouras é em si mesmo o adoptar do modelo de desenvolvimento sustentável: a orientação de políticas de investigação e inovação, acompanhadas da redução do desperdício e da utilização eficiente dos recursos, com a participação de todas as partes interessadas, indicam a satisfação dos colaboradores e o incremento da qualidade de vida da comunidade envolvente, o que por sua vez determina simultaneamente uma maior capacidade de satisfação dos clientes e conseqüente sedimentação de confiança na imagem externa, o desenvolvimento do capital humano e a decorrente licença social para operar.

Nesta óptica, o aumento de rentabilidade do negócio por melhor reafecção do capital consubstanciará a criação de mais valias e acréscimos no valor da empresa para investidores e accionistas¹³⁰.

A responsabilidade corporativa pode integrar ainda um conjunto de práticas muito diversificadas, implicando necessariamente uma mudança na gestão para compatibilizar o desempenho económico com princípios de sustentabilidade, e a abordagem dos custos sociais como investimentos com retorno, abrangendo realidades diferenciadas, embora conexas, em que as fronteiras não se estabelecem claramente como sucede com o investimento social¹³¹, o marketing social¹³² e a acção social¹³³ agregando o conceito de RSE a actividades multi-sectoriais com prioridades definidas nos termos dos objectivos a atingir.

3.2 Dimensões da RSE

Na RSE o desempenho global de uma empresa é aferido numa abordagem de longo prazo, pelo respeito e preservação do ambiente e pelo cumprimento das melhores práticas sociais. A sua apreciação, no quadro de uma nova economia social de mercado, assenta numa tripla abordagem (“Triple Bottom Line”) fundada nos três Ps (*people, planet e profit*) desdobrando-se em responsabilidade ambiental, social e económica, podendo ser analisada segundo uma vertente interna e uma vertente externa para as áreas sobre as quais versa (Albert, 2003).

3.2.1 Dimensão Externa da RSE

A dimensão externa da gestão empresarial socialmente responsável, revela-se nas interações da empresa com as comunidades locais, na capacidade de gerar benefícios

¹³⁰ “Clear Advantage: Building Shareholder Value”, in *Global Environmental Management Initiative*, GEMI, Washington, p.5 e ss.

¹³¹ Direcção para o público externo através de estratégias de comunicação que visam o desenvolvimento de tecnologias sociais focados na redução das desigualdades por incremento de políticas de inclusão.

¹³² Actividade de promoção que relaciona o produto/serviço a causas sociais numa perspectiva de parceria entre empresas e ONG’s ou outras organizações da sociedade civil com benefício mútuo aliando o poder de determinada marca a um fim altruísta.

¹³³ Através de acções pontuais junto da comunidade envolvente mediante a afectação de uma percentagem do lucro como de doação financeira, a angariação de fundos para um dado projecto social ou uma aposta no voluntariado.

em termos de salubridade, estabilidade e prosperidade no meio físico em que está inserida.

A RSE concretiza-se na acumulação de capital social perante potenciais consumidores, mas também no exemplo dado a fornecedores e no incentivo de formas de concorrência positiva entre empresas.

Estas medidas visam não apenas o lucro no sentido económico *clássico* do termo, de curto prazo, mas também a internalização nas políticas de gestão de externalidades sociais e ambientais, como investimentos com resultados mensuráveis a médio/longo prazo, através da recuperação de passivos ambientais e sociais, numa óptica de solidariedade comunitária e transgeracional.

Resumindo, trata-se de incrementar a “escolha da qualidade (...) como critério de competição, que é, em princípio, favorável ao progresso e ao bem-estar social” (Fernandes, 2002, p.46).

Inserir, pois, uma perspectiva de longevidade e estabilidade fundada na confiança dos consumidores e no equilíbrio num mercado dinâmico sem fronteiras, assim como no impulsionar a concorrência socialmente legítima.

Em termos sucintos, podemos referir-nos à dimensão externa como a interação com os parceiros em que tanto se integram as entidades institucionais (governamentais e municipais) como os referidos consumidores, fornecedores e as ONG, de que deve resultar um relacionamento dinâmico estável que permita, por um lado, garantir uma vantagem competitiva na criação de valor, mas por outro acautelar a sua aceitação e da permeabilidade na comunidade envolvente¹³⁴.

Ora, é essencial que a empresa assuma uma atitude pró-activa que lhe permita, a cada momento, responder quando não suplantar as expectativas em si depositadas, revelando uma reciprocidade a montante e a jusante do ciclo produtivo.

No fundo, implica um equilíbrio entre a sua actividade vinculada e o domínio discricionário das decisões estratégicas ao nível da gestão empresarial.

¹³⁴ De referir que o conceito de comunidade envolvente por vezes não pode ser restringido a uma determinada parcela territorial, como sucede por exemplo no caso das multinacionais, cuja actividade se divide entre os mais variados pontos do globo pelo que devem considerar-se todas as áreas que contribuam para o desenvolvimento do negócio.

A comunicação pública das acções de responsabilidade empresarial é fundamental para o seu reconhecimento e diferenciação positiva, contribuindo para a criação de uma imagem de prestígio da organização¹³⁵.

Em termos económicos a dimensão da responsabilidade empresarial reflecte-se nos indicadores de mercado e nos impactos que a empresa apresenta a nível local, regional, nacional e em alguns casos internacional, o que é determinado pelo posicionamento da empresa no mercado como enriquecimento do sistema económico em que se insere, mediante a prossecução de políticas de sustentabilidade relativa ao seu bom funcionamento.

Consoante o peso da empresa, pode ainda significar um incentivo à criação de pequenos negócios de fornecimento de bens e serviços, instrumentais à sua actividade. Está ainda relacionada com políticas de preços, negociadas de forma transparente e estável com os fornecedores locais, ou até mediante apoio a projectos locais e à informação divulgada aos clientes sobre o produto.

Muito embora, no curto prazo, seja difícil determinar o peso concreto da adopção de medidas orientadas para a sustentabilidade no valor económico da empresa, no que se prende com impactos indirectos na vida da comunidade é possível analisar a importância de determinadas medidas para a qualidade de vida da região em que a empresa opera ou detém uma unidade de produção.

A reputação é ainda um outro aspecto relacionado e não descurável neste âmbito, já que é em si mesma um factor de atracção de novas oportunidades de negócio, propicia o estabelecimento de parcerias e o bom relacionamento com as entidades reguladoras, e traduz-se em ganhos de motivação e de confiança para a empresa se for capaz de, através de uma aposta em políticas de investigação e desenvolvimento, espelhar uma imagem de inovação para o exterior.

No domínio ambiental consideram-se os efeitos produzidos pela actividade empresarial e/ou dos seus bens/serviços nos ecossistemas, solos, água e atmosfera e a

¹³⁵ Em Portugal referimos enquanto divulgação de casos de RSE o livro *Responsabilidade Social das Empresas Portuguesas 25 casos de referência*, Carlos Corrêa Gago, Eduardo Gomes Cardoso, José Torres Campos, Luiz Moura Vicente e Mário Cardoso dos Santos da Companhia das Letras, Lisboa, 2004, em que se registam os casos de grandes empresas de capital estrangeiro e nacional que podem servir de inspiração e modelo neste tipo de políticas.

responsabilização assumida publicamente de minorar esses impactos ou promover a recuperação do passivo ambiental.

Neste âmbito é relevante aferir da compatibilização do bom desempenho económico com a eficiência ambiental.

Esta preocupação, nomeadamente, em matérias como a produção de resíduos e emissão de gases poluentes, a poupança de energias e matérias-primas bem como o recurso a fontes renováveis, mesmo aliadas a políticas de redução de custos, com a implantação de sistemas de tratamento e reciclagem ou com a eliminação de resíduos revelam-se importantes.

A protecção da saúde pública e a contribuição para um ambiente salubre na e em redor da fábrica, bem como a preservação dos recursos naturais evidenciam uma articulação entre a vertente social e ambiental no domínio da RSE.

Também nesta área se reflectem os efeitos da interacção das empresas com as partes interessadas.

As ONG, para além de grupos privilegiados de pressão, detêm uma função instrumental de “guardiães” dos recursos no âmbito da solidariedade transgeracional, visando garantir o acesso contínuo no futuro aos mesmos. A possibilidade de estabelecer parcerias com as empresas pode determinar e garantir um activo intangível que facilite e impulse o cumprimento de níveis elevados de protecção do ambiente, como de recuperação do passivo ambiental, mas ainda por contribuir para a consolidação de uma boa imagem junto das partes acima referidas.

3.2.2 A Dimensão Interna da RSE

A dimensão interna da gestão empresarial versa sobre o investimento em capital humano, a promoção da saúde e da segurança no trabalho e a gestão racional dos recursos ao longo de todo o processo de produção.

O seu objectivo primeiro consiste na determinação de políticas de desenvolvimento social com índices de competitividade reforçada.

Esta dimensão do governo societário incide sobre a gestão dos recursos humanos, numa aposta na qualificação e na aprendizagem ao longo da vida, na não discriminação

fundamentada no género, na raça, na idade ou em qualquer outra característica dos seus empregados, que não a da qualificação para as funções ¹³⁶.

Há que ter em consideração que estas matérias são objeto de regulação pública ¹³⁷ e que apenas integram a Responsabilidade Social da Empresa, se, e na medida em que se revelem como formas de inverter a “flexibilização”, entendida no sentido de esvaziamento e inaplicação de normas sociais e impliquem, ao invés, o estabelecimento criterioso de padrões de conduta com elevados níveis de protecção social e ambiental.

Numa economia globalizada, factores como a inovação e a competitividade são essenciais para garantir o sucesso das empresas que desenvolvem a sua actividade num ambiente social e económico deveras flexível, neste contexto o relacionamento laboral assume contornos diversos face à necessidade de constante adaptação às mudanças.

Estes factores, numa abordagem socialmente responsável não determinam necessariamente a precariedade das relações laborais, são percebidas como oportunidades únicas na óptica da gestão de recursos humanos.

Neste âmbito novos desafios se colocam: desde a garantia de boas condições de trabalho à própria contratação, à política interna de formação contínua e aos benefícios disponibilizados aos trabalhadores revelam-se campos de intervenção com novas dimensões.

A adequação da gestão de recursos humanos aos requisitos legais e sociais actuais determinam uma aposta na valorização quantitativa e qualitativa do capital humano da empresa.

As políticas de motivação dos trabalhadores são múltiplas e podem executar-se através de programas específicos conducentes à adequação entre a necessidade de produtividade empresarial e a vida privada dos seus colaboradores: o estabelecimento de horários flexíveis ¹³⁸, a possibilidade de licenças de maternidade e paternidade alargadas, a redução da semana de trabalho e a concessão de facilidades para formação académica e/ou profissional.

¹³⁶ Promovendo mesmo o estabelecimento de políticas de discriminação positiva, no incentivo ao trabalho de deficientes, por via do estabelecimento de parcerias com instituições de apoio à inserção dos deficientes.

¹³⁷ Para uma perspectiva geral da legislação laboral em ordenamentos jurídicos estrangeiros e aplicação de Direitos Fundamentais no quadro da empresa, ver José João Abrantes, in *Contrat de Travail et Droits Fundamentaux*, 2000.

¹³⁸ Em Portugal parametrizados de acordo com o prescrito nos art. 163º e ss. (Limites à duração do trabalho) e art. 170º e ss. (Horário de trabalho) ambos do Código do Trabalho, Lei n.º 99/03 de 27 de Agosto.

A criação de meios de informação interna assume-se como uma das formas impulsionadoras da integração dos trabalhadores na estratégia do negócio como parceiros sem os quais não é possível incorporar dinâmicas de RSE no funcionamento da própria empresa.

Estes veículos de informação revelam-se fulcrais na divulgação dos objectivos e da forma como a empresa se propõe a alcançá-los, permitindo a intervenção e expressão de pontos de vista relativamente, não só às metas estabelecidas, como também às formas alternativas e/ou complementares de optimização dos mesmos.

No campo ambiental, o estabelecimento de metas rigorosas no sentido de uma melhoria contínua e de mudanças no quotidiano das empresas, a criação de um plano de sensibilização e formação específica nesta área constituem uma mais valia; e a mobilização de toda a equipa produtiva em função da necessidade de adoptar políticas pró-activas e preventivas na gestão dos impactos ambientais é fundamental para que sejam atingidos os objectivos propostos.

Relacionadas com o funcionamento da própria empresa, a inclusão de medidas de protecção ambiental nos planos e orçamentos, visando dar resposta a problemas concretos (a produção de resíduos, as emissões de gases poluentes, a utilização racional de recursos e combustíveis fósseis, correlacionados com o consumo, a questão da poluição sonora e por fim, o ambiente de trabalho) revelam as preocupações da organização com a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade.

Quaisquer medidas e procedimentos adoptados nesta área deverão revelar uma busca de maior eficiência na utilização de recursos, maximizando fontes e energias renováveis e minimizando o impacto provocado pelas energias fósseis e pela produção de desperdício.

A responsabilidade social e ambiental, analisadas enquanto vertentes integrantes da responsabilidade corporativa assumem-se como verdadeiros objectivos da gestão e das estratégias delineadas no âmbito de possíveis alterações do paradigma da gestão e administração das empresas, como tal e de modo a não se fique apenas por um conjunto de boas intenções, sem grande aplicação prática, têm sido desenvolvidos instrumentos que permitem avaliar de forma tão objectiva quanto possível a eficácia da adopção de determinadas medidas e da aposta em políticas de RSE.

3.3 Os Indicadores de Práticas da RSE

Muito embora determinados indicadores não constituam, nem possam constituir, critérios de avaliação universal¹³⁹, por motivos de ordem sócio-geográfica e da própria dimensão empresarial, cingindo-nos aos países de *cultura ocidental*¹⁴⁰, existe actualmente um conjunto de indicadores e diferenciais, desenvolvidos maioritariamente por empresas de notação social e/ou ambiental, aceites genericamente como padrões de avaliação de desempenho que funcionam como cartas topográficas para a actividade empresarial, orientando-as no caminho da sustentabilidade.

Assim, em termos sociais a análise dos horários, a aposta e facilidades na formação académica e profissional, os meios de comunicação internos e de divulgação externa do desempenho da empresa ao nível da responsabilidade empresarial, a não discriminação interna, a existência de áreas de lazer e a rotação de empregados são indicadores do desempenho social.

No que se prende com o desempenho ambiental, os indicadores assumem também o cariz de decifrar e esquematizar as vertentes de energia, tratamento de resíduos, utilização de recursos (ar, água, solos), emissões de gases com efeitos de estufa, protecção da biodiversidade, escolha de fornecedores que, entre outros, são fulcrais para avaliar o comportamento da empresa nas suas actividades e na produção de bens e serviços.

A monitorização de todo o processo produtivo é essencial para verificar a aplicação das medidas e a integração plena das dimensões social e ambiental, na vertente económico - financeira, de modo a torná-las mensuráveis e analisáveis por todos os “stakeholders” (as partes interessadas que integram os investidores, os gestores, os trabalhadores, os fornecedores, os consumidores, as comunidades locais e ainda as ONG) como forma de

¹³⁹ Na medida em que a própria escolha de determinadas medidas em detrimento de outras alternativas decorra não só do livre arbítrio da gestão, como também do contexto social, ambiental e económico em que a empresa se insere e a sua aplicação esteja sempre condicionada por estes factores, torna impossível estabelecer critérios uniformes e lineares de avaliação.

¹⁴⁰ Reportando-nos assim a países desenvolvidos e em desenvolvimento, cuja cultura empresarial esteja já, em maior ou menor medida, alertada e sensibilizada para a noção da ética nos negócios e para políticas de preservação ambiental e de responsabilidade social.

acompanhamento e correcção de desvios nas medidas tomadas com o objectivo de garantir elevados níveis de desempenho social e ambiental.

Uma última nota para sublinhar que estes indicadores carecem de ajustamento e adequação à realidade da empresa em que são aplicados, e que devem ser diferenciados de um outro ponto que integra as práticas inovadoras. Estas últimas constituem já um campo muito mais complexo que deve ser casuisticamente analisado mas sobre o qual uma teorização seria já do domínio especulativo exactamente pela natureza casuística das mesmas. No domínio económico tendem a categorizar-se e assim são divulgadas, como “benchmarking” – estratégias únicas, ganhadoras e inseridas num processo de dinâmica permanente – entre o delinear, aplicar, monitorizar e avaliar os processos de aplicação de políticas de RSE.

Ao longo da última década têm surgido várias organizações cujo objectivo é o de acompanhar e monitorizar a aplicação de políticas de RSE e/ou certificar o cumprimento de padrões e índices de protecção social e ambiental elevados. Entre inúmeras organizações que se dedicam a estas actividades, seleccionámos como fonte de indicadores de boas práticas de RSE, a GRI e o Instituto Ethos pela documentação que disponibilizam e que exemplificam o modo de funcionamento destas agências, a forma como desenvolvem a sua actividade e o auxílio que prestam às empresas que pretendam adoptar políticas de RSE e conseqüentemente, obter a certificação do seu desempenho social e ambiental.

A “Global Reporting Initiative”¹⁴¹ (GRI) assume a tentativa de implementar um padrão internacional de sustentabilidade, através da divulgação de diversos modelos de prestação de contas tripartidos (com enfoque no desempenho económico, social e ambiental), de informações sobre práticas empresariais sustentáveis, de avaliações qualitativas dos impactos sociais e ambientais das actividades empresariais.

A GRI associa actualmente cerca de 250 empresas em todo o mundo mediante uma corporação transnacional de avaliação das empresas de acordo com padrões idênticos em todo o mundo.

¹⁴¹ Cujo endereço na rede é www.globalreporting.org.

O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social ¹⁴² apresenta também modelos complexos de análise e avaliação de acordo com o preceituado nos instrumentos legais e documentos de referência na matéria.

Com base nos indicadores apresentados por estas duas organizações elaborámos um quadro exemplificativo das práticas sustentáveis no domínio social, económico e ambiental.

3.4. Quadro de Indicadores de Práticas no domínio da RSE

INDICADOR	COMPONENTE	VERTENTE/CLASSIFICAÇÃO
Impactos na região de influência da organização através de factores como: nível de vida; emprego; migrações; contribuição para o PIB.	Indicadores Macro	Externa; Económica
Existência de órgãos de gestão com competência para receber e encaminhar informações e intervenções dos parceiros sociais; Permeabilidade da estrutura da gestão a propostas e aos interesses dos parceiros sociais; Existência de uma política ambiental com um sistema de gestão de recursos, emissão de poluentes e desperdício (reciclagem).	Governança	Interna; Económica; Social; Ambiental
Quota e do nível de penetração no mercado; Estudos comparativos com os mais directos concorrentes; Divisão do volume de negócios da organização pelos mercados em que desenvolve actividade.	Dimensão da empresa/ Penetração nos mercados	Interna/Externa; Económica
Procedimentos de recolha, tratamento e utilização de informação com vista ao controlo e inovação na forma como a empresa é gerida; Certificação do Sistema Gestão Ambiental.	Controlo da <i>governance</i>	Interna/Externa; Económica; Ambiental
Criação líquida de emprego; Benefícios sociais para além das obrigações legais; Valorização de competências através da remuneração ou de progressão na carreira; Mecanismos de participação dos trabalhadores na definição de políticas de remuneração e protecção social; Oferta de serviços e manutenção de benefícios em caso de demissão/despedimento; Existência de políticas de mobilidade interna.	Emprego	Interna; Social
Listagem de donativos e outras ofertas a associações, IPSS ou ONG enquanto importante factor de reputação; Investimentos em hospitais, escolas e outras infra-estruturas para utilização dos colaboradores e das comunidades mais próximas.	Donativos e Investimentos da Comunidade	Externa; Social
Estratégias de gestão dos impactos resultantes da actividade da empresa na comunidade;	Comunidade	Externa; Social

¹⁴² Em www.ethos.org.br

INDICADOR	COMPONENTE	VERTENTE/CLASSIFICAÇÃO
Estudo e análise da realidade social envolvente e dos impactos junto da comunidade; Políticas formais e informais de relacionamento e contacto com as populações locais (nomeadamente através de representantes/líderes locais); Existência de procedimentos estruturados de reclamações e comunicação das medidas tomadas face aos problemas relatados; Obtenção de prémios/certificações relativas a comportamentos de responsabilidade social corporativa;		
Existência de campanhas de consciencialização cívica e da importância da participação nas decisões que possam afectar a comunidade enquanto todo; Existência de campanhas de âmbito interno ou externo de promoção de redução de consumo de água e energia; Divulgação de programas de reciclagem e reutilização de materiais.	Educação Cívica	Interna/Externa; Social/Ambiental
Localização de habitats existentes nos terrenos propriedade e contíguos à organização bem como os impactos nas áreas sensíveis; Descrição dos impactos das suas actividades nos ecossistemas: água (doce e orlas marítimas), ar e solos; Estudos sobre alterações graduais ou abruptas decorrentes de operações empresariais nos ecossistemas e aplicação de planos de recuperação e protecção.	Biodiversidade	Externa; Ambiental
Canais de comunicação interna e divulgação externa de políticas de RSE; Existência de uma base de dados de gestão centralizada sobre os dados ambientais conexos com a actividade da empresa.	Informação	Interna/Externa; Económica/Ambiental
Percentagem de trabalhadores representados por organizações independentes de trabalhadores (sindicatos) e incentivos à sua participação neste tipo de actividades; Representação dos trabalhadores nos órgãos de administração e gestão, incluindo investimento na formação para que possam intervir e analisar as decisões estratégicas.	Relações de Trabalho	Interna; Social
Existência de políticas contra o trabalho infantil (de acordo com a Convenção 138 da OIT); Aplicação da legislação na matéria; Existência de projectos direccionados para filhos dos empregados no domínio da educação para a cidadania, desportos, cultura e lazer.	Trabalho Infantil	Interna; Social
Apresentação especificada de todos os custos relacionados com colaboradores; bem como na gestão de recursos humanos; Mapa de medição da produtividade que permita a avaliação da evolução por um período de tempo.	Custos com o pessoal	Interna; Económica
Cumprimento estrito da legislação; Existência de uma política interna relativa à concorrência (que inclua procedimentos	Concorrência	Externa; Social

INDICADOR	COMPONENTE	VERTENTE/CLASSIFICAÇÃO
preventivos de comportamentos anti-concorrenciais) com aplicação monitorizada; Participação na legiferação, intervenção e colaboração com as autoridades reguladoras; Atitude pró-activa em práticas desleais no mercado; fraude em licitações e espionagem empresarial.		
Existência de políticas preventivas e de combate à corrupção; Divulgação de procedimentos relativos `obrigatoriedade de denúncia/registo de qualquer tentativa de oferta; Promoção de campanhas de sensibilização para a cidadania participativa, consciencialização política envolvendo tanto empregados como todas as partes interessadas; Descrição e registo de <i>lobbying</i> e das contribuições políticas; Definição exacta de regras e critérios de financiamento de instituições políticas de acesso e consulta pública.	Combate à Corrupção e relações políticas	Interna/Externa; Económica/Social
Cumprimento das normas relativas à informação ao consumidor relativamente ao produto; Estabelecimento voluntário de um código de etiquetagem respeitante às políticas de RSE; Quantificação e registo de não conformidades com regulamentos e das sanções incorridas; Existência de meios de comunicação com os clientes/consumidores; Divulgação de informações estritas sobre efeitos prejudiciais e contra-indicações no rótulo; Desenvolvimento de parcerias com organizações de consumidores e com fornecedores impulsionando uma cultura de transparência e responsabilidade partilhada; Investimento em campanhas sobre saúde e segurança no consumo.	Saúde e Segurança do Consumidor	Externa; Social
Cumprimento da legislação sobre saúde e segurança no trabalho; Código de conduta sobre segurança e condições de trabalho para além das exigências legais; Existência de comissões internas de saúde e segurança no trabalho com representantes dos trabalhadores e dos gestores e taxa de cobertura das medidas adoptadas; Investimento em campanhas e pesquisa sobre as matérias; Existência de um plano de emergência ambiental que tome em consideração todos os factores de risco possíveis no processo produtivo; Treino dos colaboradores para estarem aptos a actuar e salvaguardar-se em situações de risco.	Saúde, Segurança e condições de trabalho	Interna; Social/Ambiental
Cumprimento da legislação, nomeadamente no que se prende com o estatuto de Trabalhador-estudante; Existência de um plano interno de formação e	Formação contínua	Interna; Social

INDICADOR	COMPONENTE	VERTENTE/CLASSIFICAÇÃO
número de horas de formação anual por trabalhador; Existência de cursos e reciclagem e programas específicos de desenvolvimento de novas competências e de formação ao longo da vida; Oferta de bolsas de estudo e prémios de excelência.		
Cumprimento da legislação na matéria; Existência de programas específicos e práticas que conduzam a uma igualdade de oportunidades; Percentagem de trabalhadores do género feminino e de minorias étnicas em todos os graus hierárquicos da empresa; Promoção da igualdade de oportunidades no recrutamento; Estabelecimento de procedimentos de garantia de aplicação e prevenção de práticas discriminatórias; Não discriminação na progressão na carreira por factores relacionados com a maternidade/paternidade.	Igualdade e Não Discriminação	Interna; Social
Medição dos impactos directos das alterações introduzidas; Impactos ambientais dos bens/serviços (índice de recuperação depois do ciclo de utilidade); Recurso a mecanismos de diferenciação que indiquem objectivamente os vários elementos que contribuem para as vendas.	Bens/ Serviços; Vendas Líquidas	Interna/Externa; Económica/Ambiental
Apresentação e especificação de todas as compras efectuadas; Mapas de monitorização das alterações de estrutura de custos; Estrutura de pagamentos efectuados e do cumprimento dos prazos de pagamento.	Compras	Interna/Externa; Económica
Existência de uma lista de fornecedores mais importantes; Existência de definição estrita das áreas prioritárias e dos parceiros a privilegiar; Informação e selecção de fornecedores de acordo com a sua adopção de práticas de desenvolvimento sustentável e RSE; Conhecimento do desempenho ambiental e social dos fornecedores como pressuposto da sua selecção.	Fornecedores	Interna/Externa; Económica/Ambiental/Social
Lista diferenciada das contribuições pagas ao Estado a título de Imposto, ao longo da história da organização; Registo de ilícitos fiscais e das sanções aplicadas; Incidentes e sanções aplicadas devido a incumprimento de regras laborais e ambientais imperativas: convenções, tratados, declarações, legislação nacional e local.	Comportamento no Ordenamento Jurídico	Interna/Externa; Económica/Social/Ambiental
Existência do histórico sobre distribuição de dividendos; Discriminação dos montantes totais especificados ao longo dos anos enquanto factor essencial de atracção de investimento;	Dividendos	Interna/Externa; Económica

INDICADOR	COMPONENTE	VERTENTE/CLASSIFICAÇÃO
Consumo total de materiais especificados (energia, água e resíduos de entre os que são resíduos – processados ou não) de fontes externas à empresa; Quantidade de resíduos discriminados pelo tipo (classificação) e método de tratamento dos mesmos: incineração, reciclagem, reutilização, recuperação ou aterro; Avaliação do tratamento de resíduos e do peso relativo dos consumos.	Consumos/ Resíduos	Interna/Externa; Económica/Ambiental
Consumo total de energia e água, iniciativas relativas ao recurso de energias renováveis; Sistemas de monitorização para redução significativa de consumos e de produção de resíduos; Fontes afectadas ou pela sua exploração ou através de descargas e escoamento da águas; Sistemas de tratamento e reutilização de águas; Quantificação e qualificação das descargas de produtos químicos (ou óleos e combustíveis); Emissões gasosas significativas: especificação de inibidores de ozono (CFC's) e de gases de efeito de estufa (de entre os quais o CO ₂).	Eficiência Ambiental	Interna/Externa; Económica; Ambiental

Os critérios de avaliação das empresas, referidos no quadro, pretendem demonstrar a possibilidade de coordenação entre os *clássicos* objectivos financeiros das empresas integrando em patamares de igual importância objectivos sociais e ambientais. Tratando-se de novos critérios de avaliação do desempenho empresarial assumem alguma complexidade e abrangem aspectos das organizações tão diversos como a gestão dos recursos humanos, a escolha e selecção de parceiros sociais (e de entre eles os fornecedores) e o investimento em tecnologias *verdes*, a imagem de confiança e a reputação da marca indicativas de maior sustentabilidade (integrando os conceitos de rentabilidade e longevidade) obrigando a uma mudança e ao incremento de uma nova cultura na empresa, que permita uma abordagem integrada de todas as vertentes sobre as quais se verificam efeitos decorrentes da sua actividade.

Se, em termos puramente teóricos, parece lógico que se determinada organização utiliza em seu proveito certos recursos, que poderiam ser afectados de outra forma, incorre em responsabilidade perante a sociedade, no plano da aplicação prática as situações não se apresentam tão claras já que a cultura empresarial até há pouco tempo dominante

entendia que da exploração de recursos comunitários não resultava qualquer outra obrigação que não a de corrigir dentro dos “limites do possível”¹⁴³ os seus malefícios.

Devido a factores exaustivamente analisados, o entendimento consensual na actualidade já não é este, mas o caminho a percorrer ainda é longo até que as dimensões sociais e ambientais sejam consideradas factores relevantes em todas as operações empresariais, já que o mecenato, as doações financeiras e campanhas esporádicas lançadas com vista a financiar de terminado projecto de solidariedade não bastam para que possa considerar-se uma empresa como pessoa colectiva socialmente responsável (Notat, 2003).

Para que tal se concretize a empresa deverá adoptar estratégias tri -etápicas, não implicando necessariamente fazer mais, mas fazer de maneira diferente, considerando os factores sociais e ambientais em todo o processo produtivo e que, simultaneamente, crie um ambiente motivador para os colaboradores, que contribua para o bem -estar e a coesão social e que adopte políticas com impactos positivos para clientes, fornecedores e para a comunidade envolvente.

3.5 As Partes Interessadas

A RSE é uma estratégia que tem também como objectivo incentivar as empresas a assumirem a importância que detém na construção duma sociedade mais justa e solidária, através de uma conduta altamente responsável, em termos sociais e ambientais e do estabelecimento de relações e interacções com os vários parceiros sociais (parte interessadas).

É fundamentalmente com este enquadramento que a Comissão tem dado um forte impulso à divulgação e discussão da RSE em fóruns e debates variados e, à execução em parceria com as empresas de medidas de gestão socialmente responsáveis, promovendo a assumpção de compromissos sérios a este nível.

Foi por via destes impulsos que, desde a publicação do Livro Verde, se estabeleceu um Fórum Multilateral, com representações institucionais, empresariais, dos sindicatos e de

¹⁴³ Expressão polissémica que se presta a variadas interpretações. Neste âmbito queremos tão só sublinhar a vertente económica, ou seja, enquanto as vertentes social e ambiental eram consideradas externalidades ao funcionamento da empresa, gastos consideráveis em investimentos sociais e na recuperação ambiental não eram concebíveis se significativos em termos financeiros, actualmente são consideradas vertentes internas nas empresas socialmente responsáveis.

outras organizações da sociedade civil, apostados na partilha de informação, no debate quanto a especificidades de aplicação, e na troca de boas práticas com vista ao progressivo estabelecimento de consensos, directrizes e orientações sobre RSE ¹⁴⁴.

Em Portugal, referimos o PACOPAR – o painel consultivo comunitário de programa de actuação responsável – que constitui um órgão de diálogo, coordenação e actuação junto da comunidade empresarial local (em Estarreja) com a participação das autarquias, escolas, unidade de saúde entre outros actores sociais com o objectivo de garantir o progresso, qualidade de vida e bem-estar à população local ¹⁴⁵.

Também a existência e a actividade de variadas Organizações Não Governamentais se tem revelado conseqüente, essencialmente, no que toca ao respeito pelos Direitos Humanos no domínio laboral.

Ao longo da década de 90, estas ONG têm vindo a promover iniciativas de sensibilização para a necessidade de um crescimento económico sustentável, publicando relatórios¹⁴⁶, normalmente sobre incumprimento de Direitos Humanos e de mínimos *standards* internacionais de regulamentação social e ambiental, em que revelam situações de trabalho em condições degradantes, exploração de trabalho infantil e de mão-de-obra quase-escrava, e que assim contribuem para a sensibilização da opinião pública internacional para esta problemática.

No domínio ambiental, as ONG têm operado como factor social de pressão e de fiscalização informal do cumprimento da legislação e dos compromissos voluntariamente assumidos de desenvolvimento local, regional e nacional e de intervenção em áreas específicas.

Na sensibilização dos consumidores e na divulgação de modelos de empresas que apresentam práticas positivas e que para além da qualidade dos bens e serviços detêm o valor acrescentado da RSE estas organizações têm um papel preponderante na consciencialização colectiva da necessidade de apoiar negócios éticos.

¹⁴⁴ Neste âmbito, os parceiros sociais têm reflectido sobre novas directrizes de gestão tripartida (nas vertentes económica, social e ambiental) e assim, por exemplo, a UNICE, União das Confederações da Indústria e do Patronato, publicou em 2000, um parecer sobre o potencial de emprego na Europa no quadro de uma gestão responsável socialmente.

¹⁴⁵ Trata-se de um bom exemplo, precursor, que poderá ser desenvolvido noutros locais e contribuir para o aumento das condições de vida noutras regiões.

¹⁴⁶ Alguns relatórios podem ser consultados nos sítios da internet da *Human Rights Watch*, em <http://www.hrw.org> e da *International Corporate Governance Network*, em <http://www.icgn.org>.

No domínio laboral os sindicatos e as organizações de trabalhadores são primordialmente partes interessadas no cumprimento de políticas de RSE, e dada a evolução jus-laboral, em entendê-las como um desafio à regulação e à concertação social, no respeito por elevados índices de protecção.

As próprias relações entre os órgãos de gestão e os investidores das sociedades comerciais não podem ser descuradas, na medida em que os primeiros estão em certa medida limitados pelas decisões de investimento dos segundos.

Ora, os investidores decidem também com fundamento no risco assumido, assim, tomando consciência dos factores intangíveis de que também depende o desempenho empresarial e de que, empresas socialmente responsáveis implicam um menor nível de risco de investimento, o que constitui um acréscimo de valorização.

Foram estes factores que levaram algumas instituições implementarem índices bolsistas que integram padrões de respeito por valores éticos¹⁴⁷.

No que concerne ao papel dos investidores, integrando instituições financeiras e seguradoras, antes de investirem, concederem um empréstimo ou celebrarem um contrato tendem, cada vez mais, a requerer elementos acrescidos sobre o desempenho das empresas no domínio social e ambiental (considerando-os indicadores de sustentabilidade e longevidade) daí que o recurso a empresas de notação social (ou agências de selecção¹⁴⁸) que concebem grelhas de análise, como as já referidas, e apresentem relatórios sociais¹⁴⁹, seja cada vez mais frequente.

As empresas têm ainda a possibilidade de se inscrever em mercados de valores éticos. Os principais índices bolsistas são o Aspi Eurozone¹⁵⁰, a FTSE4Good¹⁵¹ e o DJSI¹⁵²,

¹⁴⁷ Trata-se no fundo de internalizar o que eram consideradas externalidades ambientais e sociais, para isto terá contribuído certamente a acção de governos, como por exemplo o governo francês que estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação de resultados das empresas cotadas em bolsa de forma tripartida, nas vertentes ambientais, sociais e económicas, e também convite no mesmo sentido feito pela Comissão Europeia a empresas dos EM com mais de 500 trabalhadores, algumas destas iniciativas podem ser consultadas através do Fórum de Investimento social do Reino Unido e do Índice das empresas socialmente responsáveis, nos sítios da internet, <http://www.uksif.org> e <http://www.sustainability-index.com>, respectivamente.

¹⁴⁸ Cfr. Livro Verde ponto 87.

¹⁴⁹ São considerados analistas não financeiros e desenvolvem a actividade ou a pedido dos investidores – a notação declarativa – ou das próprias empresas – a notação solicitada – através do que é avaliado o comportamento das empresas. A Vigeo é uma dessas empresas, criada por Nicole Notat está na linha da frente em termos europeus *vide* www.aresse-sa.com.

¹⁵⁰ Advanced Sustainable Performance Index, em www.aresse-se.com.

¹⁵¹ Financial Times Stock for Goods em www.ftse4good.com.

¹⁵² Dow Jones Sustainability Group Index em www.sustainability-index.com.

que funcionam como impulsionadores da expectativa empresarial de reforço das suas cotações nos mercados e de estimular a imagem de transparência das suas actividades.

O consumo, outro elemento focado no âmbito da RSE e orientado para a co-responsabilização dos consumidores é tutelado e certificado através dos cada vez mais frequentes “rótulos sociais” que funcionam como garantia quanto ao impacto ético e social de um processo produtivo em todas as operações na cadeia de produção, certificam a saúde e segurança dos trabalhadores, o respeito pelos direitos humanos (nomeadamente contra o trabalho infantil e todas as formas de trabalho forçado) e a protecção do ambiente.¹⁵³

No entanto, apesar das tentativas de certificação, dado que não existe uma harmonização de indicadores nem normalização dos procedimentos que visam a certificação dos processos produtivos, nem sempre estes rótulos e notações são totalmente fiáveis, tal como se refere no Livro Verde.

No entanto referimos o ISO 9000¹⁵⁴ que é uma norma de adesão voluntária que certifica o respeito pelas normas laborais (trabalho infantil, forçado, segurança e saúde, liberdade de associação, direito à negociação colectiva, discriminação e práticas disciplinares, horários e períodos de descanso, férias) e o SA8000¹⁵⁵.

Em suma, como podemos inferir do explanado, esta forma de abordagem implica uma ruptura com os métodos de gestão tradicionais e a opção por uma visão abrangente e de longo prazo das decisões na órbita empresarial.

Daí que seja essencial uma participação pró-activa de todas as partes interessadas:

As empresas, por via dos Conselhos de Administração, que detêm o poder de definir a política societária e assim promoverem um desenvolvimento equilibrado;

Os trabalhadores e as organizações sindicais, com vista ao respeito de níveis elevados de protecção social;

E as instituições reguladoras, mediante acções impulsionadoras e fiscalizadoras do cumprimento dos compromissos assumidos voluntariamente, ponderando um equilíbrio de interesses entre todos os intervenientes (Prené, 2003).

¹⁵³ Um dos mais conhecidos é o rótulo do *fair trade*, associado à expressão de comércio equitativo que implica questões como aposição comercial dos produtores de zonas mais desfavorecidas, os preços garantidos e negociados, o pré-pagamento ou pagamento directo aos produtores ver www.comerciojusto.com.

¹⁵⁴ International Organization of Standardization em www.iso.org.

¹⁵⁵ Social Accountability em www.sa.intl.org.

Os efeitos da aplicação da RSE enquanto “resultados positivos directos podem derivar, por exemplo, de um melhor ambiente de trabalho, levando a um melhor empenhamento e uma maior produtividade dos trabalhadores, ou de uma utilização mais eficaz dos recursos naturais. Os efeitos indirectos são consequência da crescente atenção dos consumidores e dos investidores, o que aumentará as oportunidades de mercado”¹⁵⁶, sintetizando desta forma a intervenção e interrelacionamento estabelecidos entre as partes interessadas e potencialmente ganhadoras no mercado.

O papel dos parceiros sociais, enquanto partes interessadas, pode ser muito variado e deve integrar ainda a definição de princípios orientadores, a participação na elaboração de códigos de conduta, modelos e procedimentos para a sua *implementação*.

Podem ainda, no domínio das parcerias, impulsionar a criação de programas de estágios, para trabalhadores jovens em situação de desemprego e outros projectos específicos, nos domínios social e ambiental.

A participação na definição de programas para protecção ou recuperação ambiental é ainda um domínio de intervenção dos actores sociais, tal como o empenho e a pressão para a adopção de programas de certificação (também conhecidos como *rating*) de práticas socialmente responsáveis.

3.6 Instituições e Associações de Promoção da RSE

Nos últimos anos surgiram várias organizações não lucrativas destinadas a promover a RSE, referimos apenas algumas, que pela sua importância se têm destacado nesta missão:

A RSE Europa (CSR Europe), criada em 1996, e funciona como pólo na órbita da qual se posicionam cerca de vinte organizações nacionais, entre as quais a RSE Portugal, e ainda mais de 70 empresas que tomam como referência as directrizes desta organização quanto a estratégias, práticas e instrumentos de RSE.

Ao longo dos anos tem vindo a desenvolver um conjunto de estudos, publicado relatórios e documentos de trabalho sobre o tema, dos quais destacamos o guia de

¹⁵⁶ Cfr. Livro Verde ponto 24.

orientação sobre a RSE destinado às PME¹⁵⁷ e a lançar uma série de actividades com impacto público, como sucedeu com a Campanha junto a Empresas Europeias¹⁵⁸, visando a sua mobilização para a causa da RSE.

O “The Prince of Wales International Business Leaders Fórum”, criado em 1990 na Grã-bretanha, cujo objectivo é o de “promover práticas empresariais socialmente responsáveis que beneficiem as empresas e a sociedade e contribuam para o desenvolvimento sustentável, especialmente nas economias em transição e em vias de desenvolvimento”¹⁵⁹.

A sua missão no estabelecimento de parcerias entre privados, o sector público e o terceiro sector estende-se actualmente por mais de 40 países e é integrada por 65 multinacionais com vista a promover boas práticas de gestão, respeito ambiental e desenvolvimento social e humano, mas abrange também a regulamentação laboral e a prevenção de conflitos.

Nos Estados Unidos, apenas referidos a título de curiosidade e exemplo comparativo, relevamos o “Business for Social Responsibility” (BSR) que desde 1992 “apoia as empresas seus membros a alcançar uma actividade de sucesso, com respeito pelos valores éticos, comunitários e ambientais”¹⁶⁰ e desenvolve fóruns formativos e informativos tal como debates com vista ao desenvolvimento de vantagens competitivas nas empresas através da aplicação de políticas de RSE.

Desempenha ainda acções de consultadoria independente aos seus membros e a empresas que o requeiram.

Em Portugal, para além da já referida RSE Portugal sublinhamos a actividade da ONG “Sair da Casca”, gabinete especializado em consultadoria ambiental e social¹⁶¹.

¹⁵⁷ *Small Medium Enterprise – SME Key. Campaign for Corporate Social Responsibility in SME.* Documentation of CSR Europe: the business Case and the Guide.

¹⁵⁸ *It Simply Works Better. The European Business Campaign on CSR.* Campaign Report on European Excellence, 2002-2003.

¹⁵⁹ Como pode consultar-se em www.iblf.org.

¹⁶⁰ Em www.bsr.org.

¹⁶¹ Curiosamente têm surgido várias organizações de pequena dimensão especializadas no tema, como o Sustentare ou o Triple Value, talvez porque os grandes consultores revelam pouca apetência para análise das políticas de RSE e da sua aplicação efectiva, como demonstra um estudo de 2003 apresentado pelo International Business Leaders Forum.

3.7 Breve Análise Comparativa da Promoção Institucional da RSE

Num estudo elaborado em 1978, um dos primeiros trabalhos sobre o tema da responsabilidade empresarial na Europa, foram analisadas as respostas a um inquérito feito aos principais responsáveis das empresas de 12 países europeus, entre os quais Portugal (Humble, 1979).

No mesmo estudo, um terço respondia positivamente quanto à questão de saber se existia uma abordagem social (uma secção dedicada a matérias em que podiam incluir-se sem especificação elementos tão diversificados quanto a poluição atmosférica e os benefícios para os colaboradores) nos seus relatórios anuais.

Grande parte dos inquiridos previa ainda que, ao longo da década de oitenta, fossem promovidas auditorias não financeiras e que a publicação de relatórios sociais/ambientais se tornasse uma exigência legal. Tal não se verificou.

(Talvez o *gap* entre a previsão e a sua efectivação seja apenas uma questão de intervalo temporal, mas ainda hoje em vários países europeus tal medida não se enquadra no domínio das determinações legais imperativas.)

Nesta análise referem-se duas visões ainda hoje marcantes na abordagem da RSE.

De um lado, os que manifestam receptividade às práticas empresariais eticamente responsáveis (entre os quais 93% dos portugueses), no outro, os empresários que a consideram uma perda tempo e recursos, devido à inexistência de total objectividade dos mesmos e à possível deturpação dos resultados se os mesmos forem acessíveis à população em geral.

Depois de várias aproximações informais, de múltiplos estudos estatísticos e da sensibilização das partes interessadas para os benefícios da adopção destas políticas de responsabilidade empresarial, vários países adoptaram actos regulamentares para promoção efectiva da RSE.

A nível institucional e político, países como a Dinamarca, a França e o Reino Unido demonstraram desde o início a intenção de lograr com o desafio das políticas da RSE, e neste sentido promoveram iniciativas e adoptaram legislação de promoção da responsabilidade corporativa.

Na Dinamarca, a campanha “Our Common Concern – The Social Responsibility of the Corporate Sector”¹⁶² – lançada em 1994 e mais tarde, e em 1997, surgiu o Copenhagen Centre, instituição independente criada para o estabelecimento de parcerias entre o poder público, os privados e o terceiro sector com vista à melhoria das condições de vida e à coesão social.

No Reino Unido, importa referir o “Statutory Instrument 1999 n. ° 1849 [The Occupational Pension Schemes (Investment and Assignment, Forfeiture, Bankruptcy) Amendment Regulations 1999] que marcou uma nova fase na governança, ao impor uma “cláusula de transparência” através da integração nos relatórios anuais das empresas capítulo sobre as questões sociais e ambientais na selecção, manutenção e realização de investimentos humanos, financeiros e tecnológicos¹⁶³.

No ano seguinte, e pela primeira vez, foi nomeado um Ministro para a RSE (Minister for CSR) que trabalha em associação com o Departamento de Comércio e Indústria (Department for Trade and Industry).

Em 2002 também a Câmara dos Comuns se associou ao movimento da RSE ao adoptar a “Corporate Responsibility Bill”, no entanto, este diploma acabou por não surtir efeitos imperativos ao não ter passado no Parlamento, reformulado a “Performance of Companies and Government Departments (Reporting) Bill” acabou por ser acolhida em 07 de Janeiro de 2004¹⁶⁴.

Neste documento estabelecem-se regras estritas para a publicação dos relatórios anuais¹⁶⁵ transparentes e pormenorizados no que se prende com as medidas sociais e ambientais das empresas, entre as quais, especialidades relativas às grandes empresas (em que se inserem também os departamentos governamentais) que determinam a preparação de um relatório pormenorizado sobre o impacto das suas actividades na comunidade e no ecossistema envolvente para o que elementos como a quantidade de operações, a avaliação objectiva do comportamento e da dimensão empresarial são preponderantes; determinou ainda a elaboração de um prognóstico rigoroso para o ano subsequente.

¹⁶² Que pode ser consultada em www.copenhagencentre.org.

¹⁶³ Diploma que pode ser consultado em www.legislation.hms.gov.uk/si/si1999/19991849.htm.

¹⁶⁴ Conhecido como “Core Bill” o documento nas duas versões pode ser consultado em www.foe.co.uk, e em www.publications.parliament.uk.pa.

¹⁶⁵ Os Operating and Financial Reviews (OFR).

A responsabilização dos gestores e dirigentes das empresas é outro elemento inovador deste diploma ao determinar que as suas decisões avaliar a necessidade de minimização dos impactos negativos e tomar em consideração todos os factores, ainda que intangíveis, a nível social e ambiental que possam ser afectados em cada decisão, e de acordo com as circunstâncias concretas, espacio -temporalmente identificadas.

Em França, país de tradição jurídica bem diversa da *Common law* que caracteriza o direito britânico, foi criado o Conselho Nacional para o Desenvolvimento Sustentável que associa aos actores institucionais os mais diversos grupos organizados da sociedade civil e que tem a seu cargo a execução da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável¹⁶⁶.

Em termos jurídicos, elencam-se três instrumentos legislativos relevantes:

A Loi n.º 2001-152, de 19 de Fevereiro de 2001¹⁶⁷ que obriga a considerações sociais e ambientais de índole ética nos investimentos e no exercício de direitos associados pelos gestores de fundos e que essas mesmas considerações devem ser plasmadas nos relatórios anuais obrigatórios pelos quais podem ser responsabilizados;

A Loi 2001-420 de 15 de Maio de 2001¹⁶⁸ aditada ao Código do Comércio (Code de Commerce) e que estabelece que os relatórios de contas anuais de empr esas cotadas em bolsa (ou noutros mercados de valores mobiliários) passem a ser elaborados de forma trípica, ou seja, em termos económicos, sociais e ambientais;

A Loi n.º 2001-624 de 18 de Julho de 2001¹⁶⁹ que determina a criação de um fundo de reserva das reformas que é vinculado à prestação de contas em termos sociais e ambientais regularmente.

¹⁶⁶ Que pode ser consultada em www.ledeveloppementdurable.fr

¹⁶⁷ Loi sur l'épargne salariale, conhecida com *Lei Fabius*, Journal Officiel de la Republique Francaise, n.º 43 de 20 de Fevereiro de 2001.

¹⁶⁸ Loi relative aux nouvelles régulations économiques, Journal Officiel de la Republique Francaise, n.º 113 de 15 de Maio de 2001.

¹⁶⁹ Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, Journal Officiel de la Republique Francaise, n.º 164 de 18 de Julho de 2001.

No quadro da regulação comunitária, as políticas de incentivo à responsabilidade corporativa têm vindo a assumir-se como um campo privilegiado de análise e investigação da importância dos mecanismos de “soft law” no quadro europeu.

Senão vejamos, os reptos lançados às partes interessadas (sindicatos, associações patronais e empresários, organizações ambientalistas e outras não governamentais, já referidas) traduziram-se em mudanças de atitudes que predisõem para a alteração de comportamentos, no sentido da adopção de condutas eticamente responsáveis, ainda que sem o recurso à adopção de instrumentos de “hard law”, nem a normativos ancorados nos mecanismos típicos de actuação das instituições comunitárias, em cuja intensidade e extensão abrangente do cariz vinculativo seja preponderante para o cumprimento das metas pré-estabelecidas.

No âmbito europeu, sem que se possa considerar que a RSE integra uma forma típica de regulação alternativa das actividades económicas, e dos seus efeitos em termos sociais e ambientais, as múltiplas abordagens a que se presta são susceptíveis de se integrarem nos novos instrumentos de auto-regulação e de co-regulação, diversificados, flexíveis e do domínio da “soft law”, o que tem permitido verificar, concomitantemente, que sem recurso ao “control and command method” é possível harmonizar condutas a partir de aproximações jurídicas, seja por via recomendações, seja a coberto do estabelecimento e aprofundamento do diálogo entre parceiros sociais e da aprendizagem reflexiva, no quadro de um fórum da RSE, como o descrito, de participação alargada às partes interessadas e, num processo em que os destinatários da regulação são, eles mesmos, interessados na sua elaboração e, necessariamente, reconhecedores da sua importância e comprometidos com a sua aplicação.

Noutras latitudes, a questão da responsabilidade empresarial também motivou mudanças estruturais na regulação económica. Nos Estados Unidos com o “Sarbanes Oxley” de 30 de Julho de 2004, que estabelece um apertado regime de fiscalização das práticas social e ambientalmente responsáveis e vincula os dirigentes das empresas ao juramento de veracidade das contas empresariais apresentadas pelos seus negócios¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Este facto relaciona-se, do nosso ponto de vista não apenas com a sensibilização para políticas de RSE mas também devido aos escândalos financeiros em empresas como a Enron, o documento pode ser consultado em www.newx.findlaw.com.

Na Austrália as empresas estão desde a promulgação do “Corporate Code of Conduct Act” obrigadas à prestação de contas tripartidas na vertente económica, social e ambiental reflectindo uma tendência geral para a promulgação de legislação que obriga ao cumprimento de mínimos harmonizados na apresentação de resultados pelas empresas.

Quarto Capítulo

4. APLICAÇÃO DA RSE ÀS PME

A agenda, as políticas e as práticas eticamente responsáveis propostas às empresas em geral não tomam especificamente em consideração o caso das PME¹⁷¹ que, entre si mesmas, dificilmente são passíveis de caracterização uniforme, pois tanto se integram nesta categoria pequenos negócios de auto-emprego ou organizações empresariais com um volume de negócios não despidendo, como empresas familiares tradicionais de produtos e serviços referentes à “economia informal”¹⁷². Estas últimas empresas, muitas vezes em número considerável, ficam de fora das estatísticas pela própria definição informal das actividades que realizam.

Dado o seu peso relativo, o universo de PME não pode ser desconsiderado: em conjunto representam mais de 90% do tecido empresarial e mais de metade do emprego em grande parte das economias (Luetkenhorst, 2004).

Em Portugal, de acordo com números do INE, de 1998, existem 214.527 PME, que empregam mais de 1.700.000 (um milhão e setecentas mil) pessoas, representando 99,5% do tecido empresarial, são responsáveis por perto de 75 % do emprego e de 60% do volume de negócios nacionais.

Estas empresas desempenham um papel particularmente importante no crescimento e no progresso económico na medida em que, normalmente, recorrem a métodos de produção intensivos absorvendo emprego e garantindo internamente uma distribuição equitativa de rendimento; garantem simultaneamente oportunidades a determinada mão-de-obra através de processos de criação de valor simples e adaptados aos condicionalismos concretos do meio em que estão inseridos; e funcionam como motores de desenvolvimento local, correspondendo às capacidades produtivas sistémicas, mediante conexões de negócio com grandes organizações empresariais.

¹⁷¹ Vocábulo que utilizaremos indiscriminadamente para referir as pequenas, médias e micro empresas. Muito embora habitualmente se refira o termo para caracterizar as pequenas e médias empresas, o facto é que o IAPMEI, instituto público de apoio à PME abrange também o apoio às micro empresas.

¹⁷² A economia informal desenvolve-se no âmbito do aumento acelerado de transacções e relações económicas (incluindo vínculos laborais) sem supor a legal decorrente da desregulação dos mercados e da inexistência de regulamentação estadual. Foi tema de debate na conferência da OIT em 2002 “O Trabalho Decente e a Economia Informal” e é objecto de estudo de Lúcia Rosales “Reseña sobre la economía informal y su organización en América Latina” que pode ser consultado em www.global-labour.org.

De acordo com a Recomendação 2003/361/CE¹⁷³, de 6 de Maio de 2003, a definição de micro empresa integra negócios com um máximo de 10 empregados e um volume de negócios até 2 milhões de euros, a pequena empresa até cinquenta trabalhadores e um volume de negócio até 10 milhões de euros e, finalmente a média empresa um número menor do que 250 trabalhadores e 50 milhões de euros de volume de negócios¹⁷⁴.

Neste âmbito e de acordo com números do IAPMEI as mais de 290 mil PME a operar em Portugal são responsáveis por mais de metade do volume de negócios gerado no país, ou seja, cerca de 163,5 mil milhões de euros, representando simultaneamente mais de três quartos do emprego privado em Portugal.

Beck (2004) defende a associação entre a contribuição do volume de negócios das PME para o PIB, o crescimento do rendimento *per capita* e a percentagem de pobreza relativa num país. No entanto, este raciocínio não pode considerar -se inequívoco, dado que não encontramos dados estatísticos nacionais que nos permitam afirmar claramente a conexão entre os factores enunciados no caso português.

Apesar do estudo elaborado por Beck e al.¹⁷⁵ revelar que, em 76 países, o peso relativo do sector das PME, o crescimento económico e o grau de pobreza estão relacionados, isto não nos permite extrapolar para o contexto nacional e considerar que as conclusões do mesmo se lhe aplicam, no que se prende com as possíveis evidências positivas face ao crescimento do número de PME e a inversa e proporcional redução da pobreza, ou sequer equacionar a possibilidade do impacto das PME no PIB ser ocasional ou esporádico.

Empiricamente, podemos simplesmente referir que as PME estão tanto mais dispostas a contribuir para o capital social das localidades em que desenvolvem a sua actividade quanto mais integradas estiverem na comunidade.

Nestas empresas, a dimensão da sua integração social assume especial importância, enquanto no caso das grandes empresas e multinacionais o factor mais relevante para a

¹⁷³ Que veio substituir a recomendação 96/280/CE e entrou em vigor para efeito de candidaturas no âmbito do PRIME a partir de 01 de Janeiro de 2005.

¹⁷⁴ A definição nacional encontra-se plasmada nos Despachos Normativos n.º 52/87 e n.º 38/88, bem como no aviso constante no DR n.º 102/93, série III.

¹⁷⁵ Cujas conclusões se encontram publicadas em *The Attention Economy: Understanding the new currency of business* (2004) Harvard Business School Press.

adopção de práticas sociais e ecológicas está relacionado com factores de reputação e do cultivo de uma boa imagem para o público externo, em geral, e os potenciais clientes/consumidores, em particular.

Noutros termos, a dimensão da integração e da incrementação de relacionamentos próximos e diversificados entre os pequenos negócios e a sociedade civil envolvente, as partes interessadas, é factor determinante do desenvolvimento de projectos e da prossecução de objectivos no âmbito da responsabilidade social destas empresas.

No presente capítulo, pretendemos analisar eventuais formas passíveis de reduzir a dissonância entre as PME, a mudança de paradigma de desenvolvimento e a adopção de políticas de RSE. Abordaremos também algumas formas de incentivo à adopção de políticas de responsabilidade corporativa, entre as quais, as necessidades específicas destes negócios – mais vulneráveis aos ciclos económicos depressivos – integrando ainda a RSE no desenvolvimento e no progresso de serviços instrumentais ao bom desempenho ambiental e social.

Ao considerarmos casos específicos, talvez possamos secundarizar os efeitos do desempenho económico de uma organização empresarial com fraca expressão. No entanto, os impactos cumulativos do desempenho social e ambiental das PME em termos globais representam efeitos consideráveis e significativos.

Senão vejamos, no caso do turismo, do comércio, da construção, da indústria extractiva e dos serviços as PME representam a quase totalidade do tecido empresarial, nos casos da indústria transformadora e da energia, o seu peso é também superior a 90% das organizações empresariais¹⁷⁶.

Sucedem que as PME individualmente consideradas, quer pela pequena dimensão, quer pelo reduzido volume de negócios que as caracterizam, não possuem visibilidade social nem capacidade logística que lhes permitam participar na adopção de medidas de que são, elas mesmas, destinatárias.

Por um lado, o peso relativo de cada uma destas PME é inexpressivo, embora em termos absolutos seja essencial, por outro lado, a sua participação em termos individuais é inexequível pela disseminação de um número imenso de micro, pequenas e médias empresas.

¹⁷⁶ De acordo com números do INE relativos a 1998.

Por sua vez, esta incapacidade de se fazerem representar nos centros de decisão política e administrativa pode ter efeitos nefastos, dado que muitos instrumentos de regulação e medidas de aplicação de estratégias de sustentabilidade e de elevados índices de protecção social se demonstram desadequados às suas realidade diárias e que por esse motivo não são aplicados, deles não resultando quaisquer resultados.

Ora, só por via da associação das PME em função dos seus sectores de actividade podem garantir a representatividade e subsequentemente que se equacione a abordagem das suas particularidades nos processos de tomada de decisão.

Em termos pragmáticos e porque a qualidade e a vida de muitas pessoas depende do desempenho destas empresas, faz, assim, sentido repensar o conceito de RSE na sua aplicação a estas organizações.

Deve sublinhar-se a aplicação de políticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social sem prejuízo da sua viabilidade económica, pois de scurando-se este aspecto, poderá estar em risco a própria organização.

Muitas destas empresas têm um cariz eminentemente vulnerável, orientando, na maior parte dos casos, os seus resultados no curto prazo em detrimento de estratégias sustentadas de longo prazo, já que os recursos financeiros excedentários são normalmente exíguos, para que possam fazer-se investimentos consideráveis em *tecnologias verdes* ou em formação profissional para os trabalhadores, sem a certeza de que a organização continuará a existir e a ser rentável num horizonte de tempo mais alargado.

Assim, por exemplo, no que se prende com o sistema comunitário de eco-gestão e auditoria ambiental¹⁷⁷, destinado a empresas industriais com o objectivo de melhorar o desempenho neste sector e de garantir o acesso à informação pública nestas matérias,

¹⁷⁷ Regulamento CEE/1836/93, publicado no J.O. L. 163 de 10 de Julho de 1993, que regula a avaliação ambiental, mediante a análise quantitativa das repercussões da actividade empresarial no meio ambiente, a gestão e a utilização de energia e matérias-primas, a reciclagem e a eliminação de resíduos bem como os procedimentos em caso de acidente ambiental. No que se prende com os planos ambientais destes devem ser estritamente delineados os objectivos, os mecanismos para os atingir, a organização e formação do pessoal para sensibilização nestas matérias, as formas e a avaliação dos efeitos ambientais bem como as medidas correctivas a assumir caso não se atinjam determinados objectivos ambientais. Os verificadores levam a cabo a auditoria de acordo com os níveis de cumprimento da legislação, a concordância entre os planos e o regulamento europeu e a informação pública da empresa, por sua vez, esta obriga-se ainda a divulgar publicamente os resumos quantitativos da emissão de gases na atmosfera, de resíduos e ruído, tudo factores que as PME's tendem a descurar por motivos de pragmatismo empresarial.

verifica-se que o investimento recai totalmente sobre o agente económico que pretender adoptá-lo.

4.1 A Necessidade de Reequacionar a Problemática

Ainda que considerados todos os factores e elementos acima mencionados é inegável que a RSE visa todas as organizações independentemente do seu volume de negócios, do peso relativo que representam numa economia ou do número de trabalhadores que empregam, pois qualquer organização ou entidade empresarial mediante o desenvolvimento da sua actividade, reflecte impactos negativos e positivos no ambiente em que se insere e face a todas as partes interessadas que orbitam em torno da mesma. Assim, o conceito deverá considerar-se igualmente válido e susceptível de aplicação em qualquer dos casos apesar de em grande parte dos debates académicos, dos círculos políticos, nos meios de comunicação e informação, bem como na sociedade civil em geral, se continuarem a associar estas práticas ao comportamento social e ambiental de grandes empresas/grupos/multinacionais.

Já a Comissão Europeia sublinhava no *Livro Verde* a importância de difundir e promover a aplicação de políticas de RSE nas PME, embora não apresentando nessa sede propostas concretas susceptíveis de tornar essa mesma implantação desejável pelos seus destinatários. Existem, apesar de tudo, programas de desenvolvimento de empresas e negócios eticamente valorosos especificamente aplicáveis às PME¹⁷⁸.

Uma das quatro vertentes de debate no Fórum da RSE, criado no âmbito da discussão e aplicação do Livro Verde com as partes interessadas, incidia exactamente nas possibilidades e mecanismos de aplicação da RSE às PME¹⁷⁹.

Também o “World Bank Institute” organizou uma conferência via Internet, no início de 2004, sobre os desafios e as oportunidades que a RSE representa para as PME.

Neste sentido, para que a RSE possa aplicar-se às PME de forma tão apetecível quanto actualmente o é para as grandes empresas faz sentido focá-las como destinatárias e fundamentalmente reformar a própria política de incentivos tornando -os relevantes para

¹⁷⁸ Nomeadamente por via da aplicação da mais antiga transferência europeia – o Fundo Social Europeu – as PME’s que apresentem projectos de ecologia e saúde e segurança no trabalho nas suas organizações.

¹⁷⁹ Que pode ser consultado em www.forum.europa.eu.int.

as suas actividades, com vista a que o objectivo da RSE seja atingido (e por formas concretas) traduzindo-as em metas intermédias, já que não é possível aplicar este tipo de políticas de igual forma e indiscriminadamente a qualquer organização.

Nestes termos, para além de tornar a agenda da RSE relevante para este tipo de organizações, cumpre identificar incentivos concretos para adesão das PME a políticas de elevados níveis de protecção social e ambiental, num processo de adaptação constante e contínuo.

Pode deduzir-se do explanado até aqui que as PME detêm capital relevante no caminho de um paradigma de desenvolvimento sustentável. Na teoria da RSE as empresas devem minimizar os efeitos negativos das suas actividades e maximizar os impactos positivos decorrentes das mesmas.

Como se indicou mais acima, os projectos, os instrumentos, os requisitos, as condicionantes da RSE são normalmente delineados e apresentados como especialmente adequados a grandes empresas para a prossecução da responsabilidade corporativa nomeadamente por via de investimentos que contribuam para reduzir riscos relacionados com a sua reputação pública.

Assim, de acordo com esta agenda a RSE chega às PME de forma colateral, indirecta e reactiva face à necessidade de manutenção de benefícios decorrentes das acções filantrópicas das grandes empresas ou de contratos de fornecimento com as mesmas, quando uma aposta na difusão e promoção da RSE nas PME deveria fazer-se por via do objectivo de dotar de impacto e visibilidade (na comunidade em que se inserem) do seu negócio e de sublinhar a importância que políticas corporativamente responsáveis podem garantir ao nível do estabelecimento de contactos, incentivos ao crescimento da empresa e à sua internacionalização, através do acesso a novos mercados e oportunidades de negócios virados especialmente para a exportação.

Mesmo para as grandes empresas, os contactos de negócio com empresas locais podem determinar a meta de recurso a produtores locais para prossecução da RSE e o recurso a actividades de *outsourcing* sempre que possível, de forma a maximizar a transferência de conhecimento, capacidades e competências às comunidades locais e a criar um efeito multiplicador de aumento da actividade económica e o consequente aumento de emprego e de riqueza própria nessas mesmas comunidades.

Os contactos de negócio, que são normalmente estabelecidos mediante canais de subcontratação, *outsourcing* entre grandes empresas e pequenos negócios, podem assumir várias formas: do *marketing* ao *franchising* passando por contratos de transferência de tecnologia e por parcerias, incluindo outros acordos informais tais como partilha de informação ou colaboração na transferência de suporte e de programas licenciados (Stanton, 2001).

Em termos operacionais é possível identificar três formas diversas de integração de políticas de RSE nas PME: enquanto empregadoras, nas suas relações com as comunidades locais e com os potenciais clientes e, finalmente como fornecedoras de bens e serviços de grandes empresas/multinacionais.

Os dois primeiros podem ser encarados como independentes e no plano discricionário das decisões de gestão da própria empresa e o último, que indicia o recurso formal à responsabilidade corporativa, por pressão exógena, através da exigência de cumprimento de elevados níveis de protecção social e ambiental para integrarem a carteira de fornecedores de uma dada empresa, essencialmente, se esta integrar sectores pioneiros na assumpção de considerações éticas nas suas actividades empresariais.

Esta última forma pode ser encarada como a “RSE condicionada” por reportar primariamente o comportamento do canal de aquisições e fornecimentos de uma grande empresa que assim persuade os seus fornecedores e parceiros locais¹⁸⁰ a assumirem comportamentos eticamente responsáveis que mitiguem os impactos negativos das suas actividades (Teixicó, 2002)¹⁸¹.

No entanto, a natureza deste tipo de relacionamento entre as PME e as grandes empresas que fornecem é objecto das maiores críticas por parte das primeiras, já que os canais de fornecimento eticamente responsáveis, pelos requisitos exigidos, podem deixar de fora pequenas e micro empresas que não possuem capacidade de investimento para a introdução de sistemas de gestão e controlo ecológico e social.

¹⁸⁰ E muitas vezes os fornecedores dos parceiros e os parceiros destes e por aí adiante numa espécie de pirâmide de relacionamento eticamente sustentável.

¹⁸¹ Neste sentido a consideração que a RSE implica e termina sempre no voluntarismo das próprias empresas que adoptam determinadas práticas sai maculado, já que neste caso se trata mais de uma necessidade para manutenção dos negócios, impelidas a isso pelo próprio mercado em que desenrolam a sua actividade e não está directamente relacionado com os propósitos altruístas dos seus proprietários/gestores.

Exemplificamos sumariamente este facto com o prescrito no modelo de eco-gestão e auditoria ambiental, já referido, em que a contrapartida oferecida pela adesão a este sistema se relaciona com o impacto da certificação periódica, a cada triénio, por verificadores acreditados em cada EM que comprovam as práticas ecológicas e o desenvolvimento ambiental da empresa em função do preenchimento dos requisitos regulamentados, perante o público. Se as PME não observam grande impacto das suas acções nos resultados económicos e se, para aderirem à norma, devem sujeitar-se a um procedimento complexo de avaliação do seu desempenho e simultaneamente elaborar um plano ambiental aplicável a todas as suas actividades, a seu cargo, com custos elevados, tendem a não considerar essencial sujeitar-se à complexidade oferecida pelo sistema de eco-auditoria.

Cumprir a razão de ser destas mesmas críticas acerca da adopção de RSE como meio de assegurar e manter as actividades de parceria/fornecimento ou como requisitos de entrada nos mercados e imperativos económicos.

Neste sentido, a RSE passa a ser considerada um ónus que as PME devem cumprir para poderem beneficiar de certas condições de mercado e de contratação com empresas de grande dimensão (Flourie, 1996).

As pressões efectivadas nestes canais de negócios podem nalguns casos traduzir-se numa agenda contra as PME em lugar de um desafio à modernidade e à adaptação económica.

Por vezes os *standards* exigidos são inapropriados face às capacidades limitadas de investimento das PME¹⁸², no acesso dificultado às tecnologias e a materiais não poluentes bem como ao crédito e à formação em competências específicas para utilização de tecnologias ecológicas.

Os próprios processos de demonstração do cumprimento das directrizes podem tornar-se uma barreira à sua assumpção por constituírem difíceis instrumentos formais de medição e de garantia da gestão dos impactos ou por falta de capacidade de preenchimento dos questionários, de contabilizar todos os custos e os impactos ao longo do processo produtivo e até de darem conhecimento das suas actividades no domínio da

¹⁸² Trata-se do caso por exemplo de certos investimentos em tecnologias ecológicas que não são viáveis nas PME's.

RSE que não se enquadram nos formulários específicos, para não referir desde logo os custos de auditoria e certificação que por vezes são proibitivos.

Assim, a certificação deixa de ser entendida como um prémio para passar a considerar-se o “balão de oxigénio” no acesso e manutenção do negócio, no entanto, mesmo quando se investe em processos de gestão de impactos ao nível da RSE este facto não constitui por si só uma garantia de contactos e bons acordos económicos, dada a necessidade das grandes empresas parceiras ou contra-partes monitorizarem e adequarem constantemente, em termos de racionalidade económica, os seus canais de abastecimento e de escolherem periodicamente novas empresas que apresentem melhores condições de contratação.

Ou seja, a adopção de políticas de RSE pelas PME não confere *de per se* qualquer garantia de manutenção no mercado ou de melhores contratos (embora em certos casos possa determinar a manutenção de algumas parcerias) e nesse sentido, adicionado o risco do investimento a empreender sem garantia de retorno, este é percebido pelas PME como possibilidade de perigar o pequeno negócio em termos de rentabilidade de curto prazo.

A necessidade de encontrar casos exemplares de prossecução de responsabilidade corporativa entre as PME integra-se num dos temas mais comuns da agenda que, apesar disso, se tem mantido indiferente à percepção de que certas práticas são mais adequadas a negócios de certa dimensão face a outros de dimensão inferior. É que os casos exemplares são-no devido a um conjunto de factores positivos que se verificam simultânea e cumulativamente: por exemplo, a visibilidade em certo momento, a sua localização, o tamanho e a estrutura da propriedade dos bens de produção, do conselho de administração e da orgânica de funcionamento, o sector de negócio e a posição de mercado nos segmentos em que opera.

O Livro Verde aponta como incentivos para a adopção de políticas de RSE as novas oportunidades de negócio criadas por via de contactos empresariais estabelecidos; o acesso a tecnologias inovadoras do ponto de vista da gestão social e ambiental; a poupança marginal decorrente da adopção destes processos inovadores; uma mais eficiente gestão de recursos (naturais e humanos); a diminuição do risco de reputação e imagem; das pressões de ONG e sindicatos; a exposição positiva em detrimento da

maledicência dos órgãos de comunicação social; a redução de processos de litigância decorrentes de inspecções dos órgãos reguladores e fiscaliza dores.

Logo, até pela falta de imagem pública destas empresas, alguns destes incentivos descaracterizam-se quando aplicados às PME: estas não sofrem o mesmo tipo de pressões dos reguladores, não estão sujeitas à mesma exposição pública, carecendo por isso de incentivos de outro tipo, mais virados para o seu próprio desempenho, para a qualidade de vida dos seus colaboradores e para melhorias de imagem face a potenciais parceiros (outras empresas, instituições locais, entre outros actores sociais) por consubstanciarem empresas mais próximas e também mais dependentes dos seus clientes, das comunidades locais e da disponibilidade (e produtividade) dos seus colaboradores, donde, concentram o estudo do impacto da sua actividade nos efeitos sofridos por estes actores.

Uma aplicação diferenciada, de geometria variável em função do cumprimento calendarizado de objectivos com metas e avaliações intermédias , através de um processo de tomada de decisão com a participação de representantes das PMEs , apresenta maior eficiência e resulta em efeitos concretos de melhoria da consideração do equilíbrio, sempre instável, entre ambiente, desenvolvimento social e progresso económico.

Desta análise conclui-se que as PME são, com efeito, mais sensíveis a normas sociais e culturais específicas e à relação com a comunidade em que se integram.

As expectativas que nelas são depositadas pelas comunidades envolventes (tais como donativos a instituições de caridade e organizações de cariz social, religioso, filantrópico, subsídios a clubes desportivos e recreativos) encontram-se relacionadas com as sensibilidades sociais do seu proprietário.

Neste tipo de organizações a natureza da propriedade é relevante, dado que muitas vezes é a imagem do proprietário e gerente/administrador que está em causa, confundindo-se com a imagem da própria organização, tal como o poder de decisão , que se encontra tendencialmente centralizado nas suas mãos.

Dentro do poder de dispor de receitas da empresa para investimentos que revertem a favor da dimensão externa da RSE e resultam em benefícios para a comunidade envolvente, estes dependerão necessariamente da sensibilidade individual, do altruísmo

e da medida do mesmo em cada momento e em função das oportunidades que o proprietário, gerente ou administrador sentir como valorosas e menos de escolhas ponderadas e de uma política complexa de aplicação da RSE, de acordo com um planeamento profundo nas áreas do mecenato ou dos investimentos sociais.

Concluindo, em grande parte dos casos estas escolhas divergem das listas de políticas integradas de RSE, publicadas pelas grandes empresas/grupos/multinacionais, o que não significa que as suas actividades sejam menos relevantes ou até que ignorem a questão da necessidade ética e da importância do “licenciamento social” para o seu negócio.

Simplemente, a forma como entendem estas necessidades são diferentes quando comparadas com a sensibilidade das grandes empresas para o tema e diversificadas entre si, até pela natureza vulnerável que em certos casos se verifica no seu desempenho. Daí que, a criação de incentivos financeiros e retorno do investimento a curto prazo possa revelar-se importante e efectivar-se através do estabelecimento de apoios financeiros em projectos ecológicos e de gestão de recursos humanos, sublinhada até se correlacionada com o mitigar da vulnerabilidade das PME (Luetfenhorst, 2004).

4.2 O Enquadramento Comunitário e o Estudo de Caso Português

A União Europeia redefiniu o conceito de PME¹⁸³ pretendendo reservar o acesso a benefícios, a mecanismos nacionais e aos programas de apoio comunitários apenas a empresas que de facto não detenham a força económica de agrupamentos empresariais mais vastos. A caracterização feita para as PME é vinculativa em matéria de aplicação dos fundos estruturais e dos programas comunitários bem como de auxílios estatais, em que as empresas possam beneficiar de tratamento preferencial.

Estes factores têm como objectivo reduzir os encargos administrativos e acelerar os procedimentos através de um formulário único de auto-declaração facultativa, ao invés do recurso a diversos impressos com diferentes fins administrativos; promover o espírito empresarial e garantir o acesso facilitado a apoios por micro-empresas e organizações da economia social e da área do artesanato; encorajar o crescimento da

¹⁸³ Na Recomendação 2003/361/CE, já referida.

empresa e o aumento do volume de negócios, favorecendo os empresários mais empreendedores; simplificar o acesso a capital de risco, seja por fundos próprios de PME ou fundos regionais, seja pela promoção e consagração jurídica dos *business angels* que detêm actualmente um papel privilegiado por se tratarem de investidores informais, cada vez mais importantes como fontes alternativas de investimento primário em certos negócios.

Outros importantes objectivos visam: incentivar a aposta na inovação e na investigação por via de apoio a investimentos e isenções na criação de empresas saídas das universidades ou dos seus centros de investigação; fomentar aglomerados de empresas e aumentar a segurança jurídica pela caracterização da sua tipologia (autónomas, parceiras e coligadas) e da adopção de um cálculo sério e transparente para medir a força económica destes agrupamentos; prevenir situações de abuso garantindo o controlo dos auxílios estaduais efectivos às empresas coligadas e, finalmente, incrementar a formação profissional e a conjugação entre a vida profissional e a vida privada, nomeadamente através da não contabilização de aprendizes, estagiários e estudantes que não são tidos em conta nos limites máximos de efectivos e, de igual modo, a não contabilização das licenças maternais e parentais.

O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) tem em desenvolvimento o programa “Ser PME Responsável”, hasteando as bandeiras das vantagens directas que a adopção da responsabilidade corporativa pode deter para o negócio e a forma de assegurar a competitividade de longo prazo. Este programa foi desenvolvido com o apoio da iniciativa comunitária *Equal*, numa parceria de desenvolvimento com várias entidades, entre as quais o Centro Tecnológico da Cerâmica e do Vidro (CTCV).

Desdobrado num conjunto de acções, o programa começou pela realização de um diagnóstico de identificação de práticas e por aferir a percepção dos responsáveis de PME pelas várias vertentes da RSE, através da recolha de informação das empresas que aceitaram colaborar na primeira fase.

A metodologia adoptada determinou a elaboração e aplicação do questionário de pré-diagnóstico da campanha Pan Europeia da sensibilização para a RSE (da Direcção - Geral da Empresa da Comissão Europeia), tendo a taxa de resposta rondado os 35,7%

das empresas seleccionadas. O tratamento das respostas ao questionário foi feito mediante a subdivisão do universo em função do número de trabalhadores: as empresas que empregam até 90 trabalhadores, as que empregam entre 90 e 170 trabalhadores e, finalmente, entre 170 e 250 trabalhadores.

Posteriormente foram elaboradas 53 entrevistas aos responsáveis de PME que demonstraram no questionário um maior aprofundamento do tema e, finalmente, estabeleceram-se entrevistas de grupo que culminaram num *workshop* sob a égide do que é “Ser PME Responsável”, com vista à integração das empresas na parceria de desenvolvimento e na assinatura de protocolos entre organizações.

Da avaliação feita ao longo do estudo¹⁸⁴ sobre as representações sociais da RSE resulta que esta é percebida de forma imprecisa, vaga e parcial, valorizando e focalizando uma determinada área em detrimento de outras, estes empresários percebem a RSE como uma responsabilidade interna, virada para os colaboradores da empresa, para o seu bem-estar, descurando a importância dos factores externos, das medidas de integração na comunidade, da aposta na valorização da qualidade de vida na comunidade. De sublinhar que a sua enunciação se resumiu à alegação de que a forma como é vista a empresa e o seu modo de funcionamento pode potenciar a notoriedade e o desenvolvimento de uma imagem positiva ou negativa face a sentimentos sociais relativos à compreensão do sua actividade e da forma como a mesma é desenvolvida.

A sensibilidade para a adopção de políticas de RSE é vista como uma forma de garantir melhor ambiente de trabalho, melhores condições de empregabilidade e, através da motivação melhorar os resultados, denotando a consideração de que estes factores intangíveis se reflectem na produtividade dos trabalhadores e consequentemente, no sucesso do negócio.

Os responsáveis das empresas que participaram neste estudo consideram que a adopção de políticas de sustentabilidade ambiental e o incremento de elevados níveis de protecção social deve ser feita em toda a empresa por não fazer sentido existirem políticas contraditórias entre si numa mesma organização.

¹⁸⁴ Cujos resultados estão publicados no sítio do IAP MEI na Internet.

Demonstram genericamente abertura e motivação para aplicarem certas práticas no domínio da RSE e enunciam os custos de aplicação das estratégias de eco -auditoria e de programas ambientais, bem como de elevados níveis de protecção social, como o factor menos favorável.

Cerca de 87% das empresas consideradas no estudo proporcionam formação profissional: aos quadros e chefias normalmente em horário pós-laboral e em instituições externas, para os restantes trabalhadores durante o período de trabalho e normalmente no posto de trabalho;

Embora mais de 90% dos responsáveis refiram a adopção de práticas de higiene, saúde e segurança no trabalho, estas são medidas isoladas e pontuais sem obediência a qualquer plano ou estratégia definidos e estruturados, revelando mesmo falta de sensibilização e de informação na matéria e até resistência à aplicação de medidas e equipamentos de protecção individual.

No que se prende com o apoio social complementar só 30% das empresas detêm algum programa e, quando se verifica a sua existência, é circunstanciada em função de situações muito específicas.

A informação e os processos de consulta tendem a restringir-se às chefias, o que revela que o processo de tomada de decisão não é partilhado e o que dificulta a introdução de políticas de RSE que por natureza exigem a partilha de responsabilidades e a adesão dos colaboradores da empresa e denota, simultaneamente, estruturas marcadamente hierarquizadas e unidireccionais.

O estudo revela ainda alguma incoerência quanto ao respeito pela igualdade de oportunidades. Normalmente, grande parte da mão-de-obra é de um ou outro género mas isso não é reconhecido como discriminação – por falta de sensibilização – e em mais de metade não há recurso a trabalhadores imigrantes, justificado com a “incompatibilidade de objectivos”. Apenas 8% das empresas abrangidas no estudo empregam deficientes.

Quase 80% revelam medidas de conciliação da vida profissional com a vida familiar, focando o estrito cumprimento da legislação nesta matéria em função de horários pré - estabelecidos e a flexibilização assente na proximidade das relações laborais.

No que concerne a práticas relativas à comunidade social de inserção mais de metade (57%) dos entrevistados sublinhou o bom relacionamento ligado à notoriedade local e à boa reputação das suas práticas, bem como a preferência pelo apoio ou participação financeira em detrimento da participação em actividades locais, inferindo -se daqui a possibilidade de desenvolvimento de parcerias e de incremento destas relações com a comunidade.

Relativamente à posição do mercado, 85% das participantes, revelam a informação legalmente determinada para os produtos e serviços prestados, mas dois terços apenas o faz às entidades em que essa informação é obrigatória (as entidades públicas e a banca), e quando a divulgam, a informação é normalmente impessoal enfatizando pouca abertura ao exterior.

No domínio ambiental referem a importância do tratamento dos lixos em local apropriado pelos condicionamentos jurídicos na necessidade do seu cumprimento. No entanto outras práticas neste domínio não são reconhecidas como parte integrante de políticas de RSE.

Em síntese, embora se verifiquem algumas práticas pontuais e muito específicas de RSE por parte das PME portuguesas, falta a sua formalização numa cultura de gestão mais responsável.

Em termos gerais não referenciam quaisquer políticas de incentivo à adopção da RSE em Portugal e sublinham que o contexto de recessão mundial e de globalização acelerada não ajuda à melhoria de políticas empresariais de âmbito social e ambiental, por decréscimo de investimento e devido a processos de deslocalização de grandes empresas a quem forneciam produtos e serviços.

Não é deste modo possível estabelecer um quadro harmonizado da aplicação da RSE às PME, pois as abordagens e os exemplos de boas práticas, delimitados por circunstâncias

muito diferenciadas entre si, apenas serão aplicáveis em termos limitados e adequados ao caso concreto.

Determinadas políticas podem demonstrar-se apropriadas e eficientes numa micro-empresa, mas traduzir-se em resultados contraproducentes numa empresa de dimensão média ou de outro sector.

Nomeadamente, se estas políticas de responsabilidade corporativa estiverem estritamente viradas para o retorno de longo prazo, sem sistematização dos ganhos concretos, e se desconsideradas flutuações de mercado que não assegurem a capacidade de investimento, demonstram-se pouco atractivas para negócios de pequena dimensão.

Daí que, ainda que o “voluntarismo” seja uma das características essenciais da RSE, a criação pelos reguladores de um quadro nivelado em que o jogo económico se desenrole (*level playing field*), independentemente da dimensão da organização, constitui um dos temas abordados no debate sobre esta questão (e elogiado pelas PME), o que pode ainda ser considerado como factor positivo porque garante alguma certeza face às “regras do jogo” económico numa perspectiva de futuro para as PME.

Não basta pois que se criem incentivos para a adesão das PME às políticas de RSE, é também necessário que se estabeleçam condições para a sua *implementação*, nomeadamente, mediante deduções à colecta relativas a investimentos de índole social e ecológico, apoios na implantação e na gestão de sistemas de monitorização da aplicação das medidas integradas e grupos locais de PME que, associando-se, permitem que os investimentos sejam partilhados e amortizados num mais curto espaço de tempo.

Ao longo dos últimos anos, têm sido elaborados vários modelos de aplicação da RSE às empresas. Destacamos o modelo de desenvolvimento de negócio em termos eticamente responsáveis descrito por Wheeler (2006) num estudo sobre um “Modelo de PME Sustentáveis” na América do Sul, em África e na Ásia, através de 40 Case-studies de parcerias com PME em que é focado o potencial de consolidação de pequenos negócios sustentáveis a funcionar de forma totalmente autónoma e sem condicionalismos exógenos. Os recursos exigidos em termos de gestão estratégica não são entendidos como aplicáveis apenas a grandes empresas ou dependentes destas mas entre parceiros locais (por exemplo: outras PME) que apliquem esquemas de sustentabilidade especificamente direccionados para os contextos em questão.

4.3 O Investimento a partir da Base da Pirâmide

O Investimento a partir da base da pirâmide (*At the Bottom of Pyramid* - BOP) constitui uma abordagem nova e revolucionária na forma sistemática como se abordam a demografia, as taxas de crescimento económico, o relacionamento entre empresas e as parcerias que é possível desenvolver no âmbito da ajuda pública e privada ao desenvolvimento e através da aplicação da RSE.

Sublinhamos a importância destas parcerias, estabelecidas entre organizações económicas de diferentes dimensões, pela sua importância rumo ao paradigma de desenvolvimento sustentável.

Segundo Phalalad (2004), estas parcerias são duplamente vantajosas (estratégias de *win-win*). Por um lado, para as próprias empresas multinacionais que deste modo se associam a entidades locais e/ou regionais para melhorar a vida de milhões de pessoas¹⁸⁵ e, por outro, por permitir o acesso ao “primeiros de graus da escada do desenvolvimento” a um imenso número de pessoas, maioritariamente populações de PED.

Se garantir o acesso aos mercados através da criação de emprego a 65% da população, cerca de 4 biliões de pessoas, que vivem com um rendimento *per capita* inferior a 2000 dólares americanos anualmente pode considerar-se uma tarefa nobre e eticamente responsável, de outra perspectiva constitui também um filão lucrativo já que este mercado consideravelmente vasto está inacessível às multinacionais devido a factores que se relacionam em sentido inverso aos dos canais de fornecimento, nos canais de distribuição de bens e serviços.

Filosofia idêntica tem vindo a ser proclamada por várias ONG: a World Resources Institute (WRI) promoveu uma conferência em 2004 sobre o tema da erradicação da pobreza através de focos de desenvolvimento local (em que as PME se inserem) que consubstanciem uma oportunidade de criação de riqueza dupla (para empresas e

¹⁸⁵ Muitas vezes, no seguimento do proposto pelo Pacto Global, mas que aqui, pelos resultados da sua aplicação assume também pertinência.

comunidades)¹⁸⁶; o World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), que associa mais de 170 grandes empresas e multinacionais detém neste momento em execução um programa intitulado “Estilos de Vida Sustentáveis” (*Sustainable Livelihoods*) que toma em consideração que as comunidades mais pobres normalmente não possuem:

- i) Oportunidades de garantirem uma vida melhor e a partir daqui aumentarem os seus poderes em termos de negociação, aquisição de capacidades e conhecimento;
- ii) Um sistema adequado de procura de bens e serviços que saciem as suas necessidades e que sejam apropriados em termos de *design* e preços¹⁸⁷ e que procuram mecanismos que estendam oportunidades de negócios nos mercados com benefícios para as populações locais que vão de encontro às suas necessidades e simultaneamente auxiliem as empresas a desenvolverem negócios lucráveis e sustentáveis.¹⁸⁸

Apesar dos impulsos dados com estes projectos e com outros de idêntico objectivo , o certo é que este tipo de abordagens BOP trazem vantagens mas também inconvenientes: Por um lado, muito embora sejam susceptíveis de criar oportunidades de negócio para as PME enquanto fornecedoras e beneficiárias de campanhas das grandes empresas, estreitando os relacionamentos entre negócios de tão diferente dimensão, também podem não constituir um caso exemplar susceptível de aplicação generalizada, ou até porque desta forma, tão concentrados no *case study*, se corre o risco de ignorar a realidade concreta e circunstancial (pelo que a criação de um quadro regulatório instrumental seria positiva se susceptível de funcionar como fonte de elevados níveis de protecção social e ambiental) e;

Por outro lado, sob a névoa dos projectos de BOP, em que a divulgação e a ênfase é colocada nas grandes empresas enquanto proponentes pode facilitar -se a entrada e exploração dos mercados pelas multinacionais asfixiando os pequenos negócios até aí florescentes.

¹⁸⁶ Vide www.povertyprofit.wri.org/index.

¹⁸⁷ De acordo com WBCSD (2004) *Doing Business with Poor: A field Guide*, WBCSD, Genebra

¹⁸⁸ Este modelo de negócio encontra-se desenvolvido em WBCSD (2004) *Learning Journeys of Leading Companies on the road to Sustainable Livelihoods Business*”, WBCSD, Genebra.

4.4 O Estabelecimento de Parcerias

Em termos de parcerias é significativo assinalar a temática dos “contactos de negócio”, no sentido de as grandes empresas poderem constituir uma fonte de aumento e consolidação de capacidades e formação em competências específicas nas PME. Luetkenhorst (2004) defende que determinadas parcerias de transferência e auxílio em investimentos ecológicos, bem como a formação em competências específicas são de molde a complementar os mecanismos económicos “automáticos” do mercado e a contribuir para a criação de ligações sustentáveis: as grandes empresas podem contribuir desta forma para assegurar às PME benefícios – face aos investimentos efectuados em matérias sociais e ambientais – não tanto em termos financeiros mas na formação contínua, aconselhamento e suporte de garantia de respeito por parâmetros de RSE ¹⁸⁹.

Na sua aplicação e muito resumidamente, talvez o caminho seja no sentido de analisar as formas de entendimento que permitam a efectiva partilha de tecnologias e competências, bem como o aconselhamento em casos específicos, ao invés da forma simplista como por vezes são entendidas como forma de expandir, sem mais, a actividade económica que traz como consequência a preponderância e a conquista dos mercados pelos mais fortes, assim que gradualmente vão detendo maior conhecimento do seu funcionamento e cilindram os negócios de menor dimensão.

4.5 A Aplicação da RSE nas PME

Assinala-se a necessidade de desenvolver suportes instrumentais de serviços e produtos de RSE especialmente direccionados para PME. Existem actualmente algumas estruturas que visam desenvolver e associar PME em torno do tema ¹⁹⁰, mas relativamente poucas pretendem uma integração das vertentes social e ambiental nas suas actividades e decisões; o que só se torna exequível com o envolvimento de todas as

¹⁸⁹ Exemplo disso é por hipótese o suporte e aconselhamento dado em casos de certificação em que as grandes companhias tutelam determinadas parceiras PME, para mais desenvolvimentos no tema *vide* Blanco H. (2003) *How can large companies contribute to environmental improvements in SME suppliers and contractors? The case of ISSO 14001 certification of five suppliers to Escondida mining company in Chile*, Case Study for UN Global Compact.

¹⁹⁰ Para maiores desenvolvimentos e comparações entre casos *Vide* Burh K. e A. Hermanson (2004) *Governmental Support for Social Responsibility in SME – a comparative study of Sweden and the UK*. Degree Thesis, Sveriges lantbrukuniversitet, Uppsala.

partes interessadas e se considerarmos o campo de desenvolvimento de PME no âmbito da RSE.

Assim, qualquer medida pública ou acordo privado – directrizes, recomendações, programas de execução, protocolos, apoio a projectos próprios e à investigação e ao desenvolvimento – desde que tomadas em consideração as especificidades e os requisitos para uma implementação com sucesso podem surtir efeitos muito positivos neste contexto.

Outra questão relacionada prende-se com a coordenação e representação das PME nos fóruns e associações que visam promover e implantar políticas de RSE e ainda o papel desempenhado por estas organizações focadas nos benefícios da RSE para grandes grupos empresariais.

Se estes fóruns não tiverem em consideração as especificidades destas organizações empresariais de dimensão reduzida, podem não surtir grandes melhorias pelo desfasamento entre a teorização crítica e a aplicação à realidade concreta.

A consideração da vulnerabilidade destas organizações é preponderante, pois desencoraja a aplicação grandes medidas, fundadas em investimentos consideráveis, pois ao contrário das empresas de maior dimensão, as PME carecem de capacidade financeira para investir em sistemas de eco-auditoria ou de políticas sociais internas.

No entanto, melhor política é a de enfrentar com sensibilidade as mutações decorrentes do inexorável decorrer do tempo e analisar a RSE de forma realista em termos do binómio custo-benefício e da necessidade de escolha de instrumentos e mecanismos organizacionais adequados não só ao nível da decisão, mas também ao nível da sua aplicação¹⁹¹. Neste sentido, a criação de cooperativas ou estruturas idênticas que permitam a estreita colaboração entre PME demonstram vantagens indelmentáveis para maximização de tecnologia e amortização de investimentos.

Até hoje a agenda da RSE tem oferecido poucos incentivos e facilidades para as PME devido à abordagem que tem sido adoptada, do topo para a base, unidireccional, a partir das instituições públicas e focada nas multinacionais e grandes empresas e posteriormente destas para as PME, o que determinou uma discriminação das mesmas.

¹⁹¹ Por exemplo no caso de certificação de RSE normalmente recai sobre grupos empresariais, relegando na estrutura da empresa a coordenação e o controlo interno dos sistemas.

Este caminho deverá ser invertido para que se criem suportes e mecanismos de aconselhamento que levem os pequenos negócios a aderir a *standards* adequados, caso contrário estes parâmetros correm o risco de continuar a funcionar como barreiras de mercado armadilhando o funcionamento e o desenvolvimento dos pequenos negócios que são a base das economias, incluindo das economias europeias, já que representam uma fatia significativa do tecido empresarial europeu.

Talvez as formas e os processos propostos se traduzam num pequeno passo inicial particularmente em políticas de gestão de impactos, recursos humanos e tecnologias ecológicas. É com pequenos passos sustentados que se alcançam possíveis melhorias, já que os impactos sociais e ambientais cumulativos da actividade das PME produzem efeitos mais gravosos do que aqueles que decorrem do funcionamento de um grande grupo empresarial, onde os factores são geridos centralmente e numa perspectiva global.

A emergência de contactos de negócios, fortemente incentivada no domínio da RSE, pode tutelar as expectativas das PME face à necessidade de auxílio e aconselhamento nas vertentes tecnológicas emergentes, deve ser bem vinda e sublinhada, não sendo suficiente, a agenda da RSE deve entender as PME como actores independentes e não em função da actividade que desempenham, instrumentais ao funcionamento de grandes empresas que fornecem ou de quem são beneficiários¹⁹².

Nesta óptica a reforma da agenda da RSE deve ser abordada como um desafio e uma oportunidade de integrar as PME e fortalecer a sua participação, mas fundamentalmente de criação de oportunidades para que estas adiram às políticas sociais e ambientais propostas.

Em suma, no que se prende com a sua dimensão, volume de negócios, número de trabalhadores, impacto da actividade (individualmente considerado) e modelo de propriedade do negócio, as PME são estruturalmente diferentes das grandes empresas e multinacionais. Ora, estas características, conjuntamente com as condicionantes de acesso à informação e aos mais avançados métodos de gestão, por motivos já analisados, dificultam o estabelecimento de contactos de negócio e subsequentemente o

¹⁹² E não podem ser olhados como os actores atrás dos quais se escondem ou se ignoram práticas de responsabilidade corporativa.

acesso aos mercados. Logo, a sua perspectiva de partida para a adopção de práticas de RSE pauta-se por interesses diversos (por comparação com as empresas de maior dimensão).

Se a imagem da PME não é genericamente visível, os modelos seguidos pelas grandes empresas não são suficientemente aliciantes, valem apenas na medida em que as mesmas estejam sujeitas a obrigações de índole ambiental e social enquanto fornecedoras e parceiras de grandes empresas.

A aposta em instrumentos como os descritos anteriormente, apoiados em novos modelos de investimento e no estabelecimento de parcerias, é de molde a corrigir e a moldar a abordagem da RSE às PME.

4.6 A Inserção da RSE no contexto da Nova Política Legislativa Comunitária

Ao longo desta investigação verificámos que a aplicação de políticas de RSE nas empresas, sejam de maior ou menor dimensão, tem sido impulsionada institucionalmente por instrumentos de “soft law”.

Se as grandes organizações propugnam esta abordagem como a mais adequada aos objectivos que a RSE visa atingir, as PME tendem a criticar a inexistência efectiva e imperativa de um campo nivelado de normas que permita gerar expectativas e quantificar os riscos assumidos com o investimento em tecnologias verdes ou com a instauração de elevados índices de protecção social.

No âmbito do Direito do Ambiente, verifica-se uma evolução para maiores exigências de protecção, as organizações internacionais abordam esta temática ciclicamente e correlacionam-na com a mudança do paradigma de desenvolvimento, a UE tem promulgado medidas cada vez mais exigentes do ponto de vista ambiental, nomeadamente, na área das emissões de gases para a atmosfera e da produção e tratamento de resíduos.

No que respeita à Regulação Social, no entanto, parece verificar-se um retrocesso, dado que a prossecução de elevados índices de protecção social por via de instrumentos da “soft law” implica menor força jurídica e susceptibilidade de aplicações muito variadas. Neste domínio, “o histórico de equilíbrio substancial das partes, as formas atípicas de relação laboral ou mesmo de desregulamentação, geram especiais dificuldades na

adopção de soluções legislativas que cubram numa forma equilibrada, justa e equitativa, as várias vertentes sociais e jurídicas dum conflito laboral” (Domingos, p.241).

Certo é que, a lei portuguesa, estabelece de forma lata o poder regulamentar e disciplinar por parte do empregador, no quadro da empresa, e simultaneamente, permite o recurso a mecanismos *privados* de composição de conflitos, quando previstos em instrumentos de regulamentação colectiva ou na lei¹⁹³, donde, por um lado permite as disposições regulamentares internas, e por outro, regula a forma de composição dos conflitos gerados na órbita empresarial, parecendo constatar a ideia de que podem ser solucionados por recurso a modos alternativos de resolução de litígios, nomeadamente da arbitragem.

Um outro ponto, eminentemente relacionado com as políticas laborais de desregulamentação e a profusão de regulações internas das empresas, é a importância da participação dos parceiros sociais na adopção destes novos processos de regulação, “o que se pode ter por seguro é que uma estratégia de preservação do “*acquis*” social passa forçosamente pela revalorização da dimensão colectiva das relações de trabalho, o apoio e reforço das organizações, a facilitação da negociação colectiva” (Fernandes, 2002, p. 56).

Em suma, não é o carácter privado destas regulamentações, nem a fraca vinculatividade das mesmas, que determinam automaticamente o carácter abusivo da sua implementação e da sua aplicação interna, ou que implicam a não intervenção e negociação das mesmas com os parceiros sociais, que devem assumir um papel activo nestes processos.

Este tipo de medidas deverá ser analisado casuisticamente, para aferir da sua legitimidade, licitude e adequação, no caso concreto, até porque, o problema deve ser equacionado de forma diferente nas multinacionais e no caso das PME.

Ora, parece-nos que no domínio da RSE estamos na fase da criação de metas que a tempo se vão sobrepondo, à medida do avanço das condições reveladas a partir de uma análise da complexidade do real e da optimização das linhas gerais propostas, que traduzem as aspirações em opções realistas aferidas pelo grau de discrepância entre o sentido formal e o sentido substantivo das mesmas.

¹⁹³ Código do Trabalho, Lei 99/03 de 27/08, conforme a rt.365º e seg. e 371º/2, respectivamente.

O fosso entre “law in the book” e “law in action”, na tradição sociológica da pesquisa legal, é clara e verifica-se sempre, em maior ou menor dimensão, entre a lei promulgada e a sua aplicação prática; e este fenómeno geral assume-se exponencialmente no domínio da “soft law”.

A chave para este fenómeno situa-se no campo motivacional: a “soft law”, que integra instrumentos de co-regulação e auto-regulação, entendida como *mise en scène* para acções performativas dos actores sociais envolvidos e em que as várias interpretações funcionam como “chapéus” que abrigam os compromissos e os consensos que vão sendo atingidos, ainda que simultaneamente se mantenham as raízes diferenciadas na interpretação feita do objecto/fonte constituinte e vão permitindo a aplicação, de forma muito diferenciada, de políticas de RSE às mais diversas organizações empresariais.

As políticas de Responsabilidade Corporativa com elevados níveis de protecção social e ambiental não se cingem ao cumprimento dos dispositivos jurídicos vinculativos nessas áreas. Neste sentido, “há sempre um registo que define um mínimo que todas as empresas devem respeitar (...) e há também mecanismos de diálogo social e convenções colectivas que definem um nível superior de *performance* a cumprir pelas empresas” (Be, 2003).

Ainda que de base voluntária, os compromissos assumidos pelas empresas, a partir da sua adesão, institucionalizam-se¹⁹⁴ como políticas que aproveitam a todos, ganhadoras para todas as partes interessadas¹⁹⁵ e que, muito embora se estabeleçam no âmbito da discricionariedade dos processos de decisão estratégica das empresas, a sua aplicação pode trazer diferenciações positivas no modo como os seus negócios são entendidos e avaliados em termos externos (Baptista Machado, 2000, p. 14).

¹⁹⁴ No sentido de “instituir” em Baptista Machado (2000) *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*, Almedina, Coimbra, p. 14 no sentido de que o vocábulo designa a acção e o efeito de instituir, fixar ou ordenar algo, na linguagem do direito, “complexos normativos que visam regulamentar determinado tipo de relações sociais ou a realidade social que está na base”. Do ponto de vista sociológico, podemos aproximá-lo às normas de acção de uma comunidade e dos seus elementos culturais com efeitos na vida dessa mesma comunidade.

¹⁹⁵ De acordo com o conceito “win-win” em políticas de gestão.

As políticas de RSE, na forma como tem vindo a ser impulsionadas e promovidas a nível comunitário, implicam algumas consequências concretas do ponto de vista normativo.

Em algumas matérias podem integrar processos de auto-regulação; no entanto, em muitas outras, do domínio social e ambiental, orbitam em torno de processos de co-regulação, já que as condicionantes e enquadramentos legais existentes desde logo parametrizam e guiam o sentido das mesmas.

Ora, consubstanciando ainda um domínio privilegiado da “soft law”, a inexistência de ameaça de sanção directa é uma constante o que *de per se* não traz consigo a indiferenciação na abordagem de todas as empresas e independentemente de adoptarem ou não políticas de RSE. Tal é bem visível, não apenas ao nível da possibilidade de concessão de benefícios e deduções fiscais, de contrapartidas económicas, mas também na condição positiva no acesso à rotulagem e certificação.

Esta perspectiva é sublinhada no Livro Verde quando se lhe associa um dever de as empresas divulgarem balanços sociais e de responsabilidade pessoal dos dirigentes das empresas pelas actividades de RSE potenciando os efeitos deste tipo de políticas sobre a reputação das empresas e consequentemente sobre a rendibilidade de médio e longo prazo.

No entanto, tal só sucederá quando os consumidores estiverem em condições de efectuarem nas suas opções de consumo uma diferenciação positiva¹⁹⁶ tomando em consideração os comportamentos éticos das empresas.

A perspectiva da Comissão que promove um novo “espírito empresarial europeu”¹⁹⁷ correspondente à cidadania europeia coincidirá, assim, com a conciliação entre a necessária criação de valor em termos económicos, mas também sociais e ambientais, quando entendida como investimento estratégico, incluída nos instrumentos de gestão – o *benchmarking* já referido¹⁹⁸ – que a Comissão “propõe que se utilize como meio de melhorar a competitividade da indústria da União Europeia, a comparação de

¹⁹⁶ Este ultimo ponto correlacionado com as mudanças de atitudes sociais, de mentalidade cuja mutação é lenta e se encontra explicada, entre outros em Braudel, Fernand (1989) *Gramática das Civilizações*, Teorema, Lisboa, p. 35-36.

¹⁹⁷ Cfr. Veiga e Moura, João – Intervenção no Seminário “A responsabilidade Social das Organizações” *cit.*

¹⁹⁸ Integrando a aferição do comportamento das empresas de forma comparativa de acordo com factores de sucesso e insucesso: o processo contínuo e sistemático que permite comparar organizações, não só para equiparar os seus níveis de desempenho, mas muitas vezes para suplantá -los.

desempenhos, de modo a controlar e em permanência os progressos realizados e a avaliar a situação em relação às práticas, em contínuo aperfeiçoamento no mundo”¹⁹⁹.

Ora, o processo de efectivação e de consolidação destes valores da ética empresarial, no espaço europeu, constitui um projecto complexo e delicado, até por não existir um modelo único mas valores próprios nos diferentes EM que a constituem, nas comunidades regionais e locais e nas especificidades de cada sector de actividade, das diferentes partes interessadas em cada processo.

Na consideração feita dos direitos humanos e do seu respeito no âmbito laboral, dos direitos ambientais e das normas da ética empresarial, *não existe um modelo único nem um modelo melhor* (Jerónimo, 2001, p. 248).

Uma outra questão amplamente debatida actualmente prende-se com os benefícios e os prejuízos da *juridificação* da RSE. Em dois campos contrários arregimentam-se, respectivamente, apoiantes e profundos discordantes da RSE.

A questão fundamental é a de saber se deve a RSE cristalizar-se na ordem jurídica enquanto instituto jurídico de cariz vinculativo ou se a alternativa oferecida pelos novos mecanismos de regulação, nomeadamente, se o sancionamento positivo de acordos de auto-regulação pelas instituições comunitárias, ou a promoção da co-regulação, se mostram mais adequados para atingir os objectivos do respeito por valores de preservação ambiental e de protecção social no quadro empresarial e de acordo com o paradigma do Desenvolvimento Sustentável.

Os críticos desta posição defendem, maioritariamente a partir de uma perspectiva económica, que a RSE se constituiu enquanto campo de discricionariedade²⁰⁰ dos gestores e proprietários das organizações empresariais, como forma de potenciar a imagem e que podem optar a cada momento e consoante as circunstâncias por políticas com elevados níveis de protecção social e ambiental, mas sem linhas gerais, parâmetros de condutas que deverão inserir-se num campo de perfeita liberdade de actuação, em função de processos de mecenato e apoio a determinados projectos de desenvolvimento, mediante processos decisórios de geometria muito variável.

¹⁹⁹ Cfr. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu “Aferimento dos desempenhos competitivos da indústria europeia” COM (96) 463 de 9 de Outubro de 1996.

²⁰⁰ Para não recorrer ao vocábulo arbitrariedade.

O próprio Livro Verde apoia esta tese, fundando -se na ideia de que uma prescrição com vista à harmonização de práticas de RSE apenas se traduziria numa limitação à evolução destas mesmas práticas e que essa tarefa se tornaria impossível ao nível das PME que possuem condicionalismos muito concretos e que uma uniformização a este nível de aplicação poder-se-ia revelar contraproducente²⁰¹.

Parece-nos que esta complexa questão não é, no entanto, redutível a uma dicotomia entre o certo e o errado, o inadequado e o oportuno e carece de uma reflexão cuidada.

O direito não surge desligado da realidade, delineado “a régua e esquadro”, tem como finalidade estabelecer um conjunto de regras que permitam garantir a vivência em sociedade.

O direito enquanto ordenamento complexo constrói -se por referência a uma realidade sócio-histórica considerada e a normatividade das regras advém, não só dos mecanismos e da legitimidade de onde são emanadas, mas também da sua capacidade de modelar a *praxis* social²⁰², assim, um pressuposto que decorre daqui é o de que só um facto socialmente estabilizado poderá considerar-se direito, não basta verificar-se a sua existência no plano do “ser” carece da convicção do “dever ser”; a própria existência do direito consuetudinário - assim chamado à colação neste domínio, na medida em que a RSE pode considerar-se costume, enquanto prática reiterada - “ (...) só pode afirmar-se a sua juridicidade, isto é, só podemos reconhecê-lo com direito consuetudinário, se nele (no seu intencional conteúdo) se reconhecer também a “distanciação normativa” própria do direito em geral (...) só como realidades sociais “em que se está” ou simplesmente como elementos do contexto social em que decorre a existência, não atingem a juridicidade: é assim igualmente que o mero costume não é costume jurídico, do mesmo modo que o comportamento normalizado numa constância social não tem normatividade se exprimir apenas o sociológico normal e não o “dever se r”, se não assumir o regulativo de uma norma” (Castanheira Neves, s.d., p. 24 -25).

²⁰¹ Como já foi desenvolvido neste trabalho a aplicação das políticas de RSE às PME é muito peculiar e carece de atenção especial na medida em que, até pelas questões estruturais do seu funcionamento e da sua situação financeira, impedem por vezes os investimentos avultados que envolvem a inovação tecnológica com vista a atingir melhores desempenhos.

²⁰² Neste sentido o direito deriva do facto, embora a sua consolidação seja mais lenta do que aquele, assim, Castanheira Neves, A. (s.d.) lições policopiadas, Coimbra, p. 21 e 90 e seg.

Daqui, coloca-se a questão de saber se, constituindo a RSE uma prática cada vez mais generalizada, os seus autores exercem os comportamentos conducentes à mesma na convicção de que esta consubstancia a acção devida.

Se considerarmos que a resposta é afirmativa e que daí decorre uma intencionalidade normativa, então podemos falar de uma juridificação do conceito, da sua materialização em direito, mas numa linha legislativa enquadrada pelos novos ventos de regulação comunitária, que extrapola largamente o recurso a métodos de regulação tradicionais.

No âmbito da RSE e de acordo com as especificidades deste campo complexo que interliga os vários ramos do direito fala-se do direito regulatório, de “soft law”, instrumental, mecanismos de regulação ou direcção social, em ordem à consecução de determinados objectivos, também aqui os novos métodos assumem preponderância e são visíveis, seja nos domínios da Segurança Social e do Trabalho ou no Direito das Sociedades em que as funções de conformação do normativo carecem de legitimação intrínseca nos efeitos sociais que ressaltam da sua aplicação (Teubner, 1988, p. 13).

Bobbio (1977, p. 24-25) refere neste domínio “a passagem do ordenamento repressivo para o ordenamento ‘promocional’, no sentido de promover, favorecer e estimular determinadas condutas”.

A RSE integra-se num conjunto de políticas inter-relacionadas que visam estabelecer novos instrumentos de cariz normativo, e apenas recorrer à legislação de acordo com princípios de necessidade e adequação, apelando a outros mecanismos de regulação quando tal seja possível nos termos do explanado nos pontos precedentes.

Donde, a forma como tem sido abordada, promovida e incrementada a RSE pelas instituições comunitárias não é dissociável do tratamento das áreas social e ambiental, assim fechando o ciclo de aplicação destas novas formas de governança no seio empresarial.

Trata-se do *trilema regulatório* prosseguindo a linha de que “toda e qualquer intervenção que ultrapasse esses limites, ou bem que acabará por se revelar inteiramente irrelevante, ou então que acabará por produzir efeitos desintegradores no contexto da respectiva área social ou no próprio direito regulatório” (Stafford, 1975).

Logo, a resposta a dar à questão formulada pode ser discutida em vários planos, desde a conceptualização à aplicação a situações concretas, inserindo -a numa outra ligada ao conceito de auto-reprodução e da auto-regulação do direito enquanto sistema de ordenação social com uma coerência própria²⁰³.

As políticas de RSE promovidas e fortemente incentivadas a nível comunitário denotam uma diversificação de meios e mecanismos de que a UE lança mão para efectivar determinado objectivo prosseguido a nível europeu, sem que, pelo menos parte das vezes, tal empreitada lhe tenha sido directamente atribuída pelos tratados fundadores. Não se trata de uma questão nova e vem sendo cíclica e amplamente discutida na doutrina jurídica dos EM, relacionando -a com a legitimidade para agir por parte das instituições comunitárias.

Assim, a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade que fundam o princípio de atribuição de competências à Comunidade, conjugados com os conceitos de flexibilidade e diferenciação dos instrumentos e métodos de regulação não podem ser considerados em si mesmos, devem ser entendidos no âmbito de uma política mais abrangente de promover a eficácia e efectividade da regulação, a transparência dos processos e a legitimação dos autores²⁰⁴ de modo a aproximar a decisão e regulamentação dos cidadãos no caminho das metas a atingir de acordo com a Estratégia de Lisboa e com os desenvolvimentos que se vêm verificando desde a sua adopção.

As mudanças na política legislativa da UE, decorridas essencialmente a partir da década de 80, permitiram a elaboração de um estudo sobre as novas formas de regulação a nível comunitário, integrando-as não só no âmbito dos mecanismos da “soft law”, mas relacionando-os ainda com a questão da legitimação das políticas e dos modos de governança empreendidas a partir da UE²⁰⁵ – de que a RSE consubstancia um exemplo paradigmático.

²⁰³ Para mais desenvolvimentos sobre estes conceitos *vide* Teubner, *ob cit.*

²⁰⁴ Este raciocínio está explicitamente declarado no Livro Branco da Governança, relativamente aos diferentes instrumentos de que se pode lançar mão em termos de regulação e ainda plasmado no plano de acção lançado pela Comissão, SEC (2000) 1547/7, p. 4.

²⁰⁵ Chamamos neste ponto atenção para o facto de não discutirmos em que medida é que os acordos nacionais e/ou outras directrizes internas são ou deixam de ser instrumentos bastantes e adequados para aplicação e execução de políticas comunitárias, por não consubstanciar objecto de análise neste trabalho.

Os processos e instrumentos de regulação terciária analisados, integrados na política de regulação comunitária, demonstram a sua “geometria muito variável”, dependentes em diferentes graus e por diversas vias da (in)existência de disposições e do grau de pormenorização das mesmas nos tratados ou em instrumentos secundários (directivas e regulamentos) e em igual medida do processo de decisão a que devem subsumir-se.

No entanto, sem dúvida que nos permitem elucidar das múltiplas formas a que a Comunidade recorre para regular os aspectos sociais e ambientais da actividade económica, em particular e genericamente, dos dispositivos de cariz jurídico ou *para-juridico* para ordenar os mais variados aspectos da vida em sociedade, ancorando a sua legitimidade para agir, muitas vezes, em complexos dispositivos de democracia indirecta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do fenómeno da regulação tem acompanhado a evolução social e económica e o processo de globalização.

Nos vários patamares da regulação são evidentes as manifestações da mudança de paradigma de desenvolvimento.

As agências da ONU têm dado passos importantes no sentido do desenvolvimento sustentável e da criação de condições de progresso social nas latitudes mais longínquas. Na verdade, verificou-se um avanço significativo nas últimas décadas. Insuficiente nalgumas áreas – mas o possível – face aos meios de regulação de que estas organizações internacionais podem lançar mão.

Ao nível da EU, os avanços são ainda mais expressivos. Mesmo em áreas cujas competências de atribuição não são claras, o recurso a novos instrumentos de governança tem permitido abordagens múltiplas da regulação social e ambiental. Os instrumentos de “soft law” a que recorre frequentemente, tanto visam completar os dispositivos legais como tendem a cristalizar-se como alternativa àqueles.

Enquanto a co-regulação pressupõe a existência de um panorama jurídico em que se funda a actuação dos actores privados sobre um campo nivelado, deixando-se-lhes apenas a execução e implementação dos compromissos estabelecidos sobre regras de conduta emanadas pela legislatura comunitária, destinando-se fundamentalmente a complementar o prescrito mediante actos legislativos; a auto-regulação ocorre fora desse mesmo âmbito, revelando-se em campos em que a regulação comunitária é inexistente, ou parcialmente inexistente, logo pode ser percebida como alternativa à mesma, em matérias nas quais uma recomendação da Comissão pode institucionalizar o processo auto-regulatório.

O Livro Branco da Governança Europeia e o plano de acção subsequente, que vieram a culminar na celebração do Acordo Interinstitucional, estabeleceram o enquadramento base para o recurso aos *novos* processos de regulação, contribuindo simultaneamente para um aprofundamento do papel e da legitimação da acção das instituições comunitárias.

Estas, em especial a Comissão, têm impulsionado fortemente a aplicação da RSE às empresas europeias, por meio de mecanismos informais, de “soft law”, e muito embora

formalmente nenhum acordo de RSE tenha sido sancionado positivamente pela UE, da análise empreendida, parece-nos que tanto a co-regulação como a auto-regulação são instrumentos passíveis de aplicação a processos de decisão sobre o tema.

A RSE é um conceito operativo com uma abrangência tal que pode tocar em todas e em qualquer operação de uma dada empresa, operações estas sujeitas ao respeito por normas legais de diversa natureza e com graus de pormenorização muito diferentes.

Assim, apenas e só na medida em que determinadas empresas assumam compromissos voluntários, para além da obrigatoriedade legal, estaremos num domínio de “soft law”, por definição, sem carácter vinculativo estrito, nem garantia efectiva de controlo jurisdicional.

As empresas têm desenvolvido e integrado na sua estratégia, de acordo com necessidades de gestão, uma multiplicidade e uma variabilidade e incomensurável de práticas e formas de abordagem deste tipo de políticas, verificando -se, pois, ao nível da interpretação uma expansão dos seus sentidos através de práticas discursivas.

Ao nível das PME, realidade privilegiada nesta dissertação, verificam-se que existem factores muito específicos que carecem de uma abordagem diferenciada pois, por um lado, a sua capacidade de investimento neste tipo de políticas é limitada, por outro, porque as expectativas de retorno a longo prazo são reduzidas, dado que face ao funcionamento dos mercados, são organizações de existência precária, o que conflua com a longevidade, tão veiculada pelas políticas de RSE.

Em consequência, o estabelecimento de parcerias e de formas de financiamento do investimento neste tipo de políticas deve ser repensado, de modo a torná-las suficientemente atractivas para organizações empresariais de pequena dimensão.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERT, Michel (1991) *Capitalisme contre Capitalisme* (1991), Seuil, Paris.
- ALEXANDER, Jeffrey, (1987) *Twenty Lectures: Sociological Theory since World War II*, Nova Iorque, Columbia University Press.
- ARNAUD, André-Jean (2003) Doit et Societé, n.º 35 « Critique de la raison juridique », LGDJ, Paris.
- BABICH, A. (1990) “Understanding the New Era in Environmental Law”, in *South Carolina Law Review*, Vol. 41.
- BAPTISTA Machado, João (2000) *Introdução ao Direito e ao discurso legitimador*, Almedina, Coimbra.
- BARRE, Raymond, (1985) “*Economie Politique*”, 14º ed., PUF, Paris.
- BAUMAN, Zigmund (1994) *Alone Again, Ethics after Certainty*, Demos, Reino Unido.
- BE, Dominique *et. al.* “A responsabilidade Social das Organizações”, intervenção no Seminário organizado pelo Instituto de Desenvolvimento e Inspeção das Condições de Trabalho (IDICT) em parceria com a Associação Portuguesa de Gestores e Técnicos de Recursos Humanos (APG), realizado a 16 de Junho de 2003, cujos textos podem ser consultados em www.idict.gov.pt
- BECK et al. (2004) *The Attention Economy: Understanding the New Currency of Business*, Harvard Business School Press.
- BEST, E.(2003) “Alternative Regulations or Complementary Methods? Evolving Options in European Governance”, *Eipascope* 1, 3, Maastricht.
- BLACK, Julia, (2002) “*Critical Reflections on regulation*”, LSE/CARR, p.1/27, Londres.
- BLANCO H. (2003) *How can large companies contribute to environmental improvements in SME suppliers and contractors? The caso of ISSO 14001 certification of five suppliers to Escondida mining company in Chile*, Case Study for UN Global Compact, consultado em www.unglobalcompact.org.
- BOBBIO, Norberto (1977) *Dalla Struttura alla funzione*, Edizioni di Comunità, Milão.
- BURH K. e A. Hermanson (2004) *Governmental Support for Social Responsibility in SME – a comparative study of Sweden and the UK*. Degree Thesis, Sveriges lantbrukuniversitet, Uppsala.
- CARNEIRO, Roberto (2003) Globalização, Governança e Cidadania, participação no Seminário “A Face Oculta da Governança”, coordenação de Teresa Salis Gomes, INA , Oeiras.

- CASTANHEIRA NEVES, A. (s.d.) lições policopiadas, Coimbra.
- CASTRO MENDES (1994), *Introdução ao Estudo do Direito*, Lisboa.
- Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Livro Branco sobre os Serviços de Interesse Económico Geral*, COM (2004) 374.
- CHEN, Shaohua e Martin Ravallion “How Have the World’s Poor Fared since the Early 1980’s?” documento de trabalho 3341 do Banco Mundial, Junho 2004.
- CHEVALLIER, Jacques, (2004), *Doit et Societé*, n.º 37, « L’État Post Moderne », 2ª Ed., LGDJ, Paris.
- CONSTANTINESCO, Léontin-Jean, (1977), “La constitution économique de la CEE” in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, Paris.
- CUNHA, Silvério da Rocha (1985), “Legitimidade, Sistema e Mundo da vida. Três fragmentos a partir de Habermas“, *Economia e Sociologia*, núm. 40, Évora.
- DIAS, José (2003) fórum “Cidadania Activa – Mais e Melhor Democracia”, Ed. Afrontamento, Porto.
- DONNELLY, J., Gibson, J., Ivancevich, J. (2000) *Administração – Principios de Gestão Empresarial*, McGraw-Hill, 10ª Ed., Lisboa.
- DWORKIN, Ronald (1991) *Law’s Empire*, Fontana Press, London.
- DWORKIN, Ronald (1977) *Taking Rights Seriously*, Duckworth, London.
- DURKHEIM, Émile, "Types of law in relation to types of social solidarity" , in V. Aubert, *Sociology of law*, Penguin Books, 1977.
- ESTEBAN, M. Fernández, (1999) *The Rule of Law in the European Constitution*, The Hague: Kluwer Law Internacional.
- FAUGERE, Jean-Pierre (1994), "La redéfinition du rôle d’état induite par la construction européenne", in Bellon, Bertrand et al. (coord.), *L’Etat et le Marché*, Paris : Economica.
- FERNANDES, António Monteiro, (2002) *O Sentido de uma Revisão “Flexibilizante” das Leis do Trabalho*, in *Um Rumo para as Leis Laborais*, Liv. Almedina, Coimbra.
- FLEISCHACKER, Samuel (2004), *On Adam Smith’s Wealth of Nations*, Princeton Univ. Press.
- FLOURIE, F. (1996) *A Survey of the Implementation of ISSO 14001 and the use of ISSO 14004 By SME’s in South Africa*, South Africa Bureau of Standards.
- FRIEDMAN, Milton (1962) *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.

FRIEDMAN, Milton, Harcourt Brace Jovanovich (1980,) *Free to Choose*, University of Chicago Press.

GAGO, Carlos Corrêa, Eduardo Gomes Cardoso, José Torres Campos, Luiz Moura Vicente, Mário Cardoso dos Santos (2005), *Responsabilidade Social das Empresas Portuguesas – 25 casos de referência*, Companhia das Letras, Lisboa.

GIDDENS, Anthony (1991) *As consequências da modernidade*, UNESP, S. Paulo (trad. de Raul Fiker).

GOMES, Maria Teresa Salis (Coord.), (2003), *Cidadania, Administração Pública e Sociedade, a face oculta da governança*, INA, Oeiras.

GONÇALVES, Maria Eduarda, (2004), “Risk Society and the governance of innovation: Opening the black box?”, in *Science and public policy*.

GONÇALVES, Maria Eduarda (2003), *Direito da Informação, Novos Direitos e Formas de Regulação na Sociedade da Informação*, Almedina, Coimbra.

GONÇALVES, Maria Eduarda (2003) Mudança Tecnológica, Conflito Social e Novos Direitos, in Seminário “A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade”, coordenação de Teresa Salis Gomes, INA, Oeiras.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (2003) *Direito Comunitário*, Almedina, Coimbra.

GRIFFITHS, John, “Legal Knowledge and the Social Working of Law: The Case of Euthanasia” in *Semiotics and Legislation* Hanneke van Schooten (ed.).

GUIBENTIF, Pierre (2006) “ Teorias Sociológicas Comparadas e Aplicadas – Bourdieu, Habermas e Luhman face ao Direito”, Lição síntese no âmbito das provas de agregação (versão para texto oral).

GUSFIELD, Joseph R. (1976), *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*, University of Illinois Press, Urbana.

GRIBNAU, H. (2001) “Legaliteit en Legitimiteit. Fiscale rechtsvorming in de democratische rechtsstaat” ned. *Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1, Alemanha.

HABERMAS, Jürgen (1981) *The Theory of Communicative Action: Reason and Rationalisation of Society*, (Vol. I) Cambridge, Policy Press.

HABERMAS, Jürgen (1987) “Tendências da Juridicização”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, n.º 2, Lisboa.

HABERMAS, Jürgen (2004), “Les Fondements prépolitiques de l’Etat Democratique”, *Spirit*, Julho 2004, p. 6-18.

HAYERLAND, Markus, (2003), “The impact of European union on environmental policies”, in Keavin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeization*, Oxford, Oxford University Press.

HELM, Dieter (1990) “The Economic Borders of the State” in *The Economic Borders of the state*, Clarendon Paperbacks.

HUMBLE, John, Michael A. Johnson e Réne Cordeiro (1979), *Responsabilidade Social (Pública) da Empresa – As atitudes dos líderes empresariais europeus*, Management Centre Europe, Associação Portuguesa de Management, Associação Portuguesa de Gestores e Técnicos de Recursos Humanos, Lisboa.

INGRAO, Bruno, (1990), *"Invisible Hand"*, MittPress, Massachussets.

JACQUEMIN, Alex e Guy Schrans (1974), *Le droit économique*", Paris : Presses Universitaires de France.

JERÓNIMO, Patrícia (2001), *Os direitos do homem à escala das civilizações – Proposta de análise a partir do confronto dos modelos ocidental e islâmico*, Almedina, Coimbra.

KEYNES, John Maynard (1931), “The Economic Possibilities of our Grandchildren”, em *Essays on Persuasion*, Macmillan, Londres.

KINDERMANN, Harald (1988)“Symbolische Gesetzgebung” in *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, Westdeutscher Verlag, Opladen.

KIRAT, Thierry e Evelyne Serverin (dir.) (2000), *Le Droit dans l'Action Economique*, CNRS, Paris.

KLAUS, M. Leisinger (1995) “Anomie, Social Destabilization and the Development of Early Warning Systems”, em *International Journal of Sociology and Social Policy*, XV, p. 27- 64.

KLUECK, Gary G. (1984), “The coming jurisprudence of the information age: Examinations of three past socio-economic ages suggest the future”, in *San Diego Law Review*, vol.21.

KUZNETS, Simon (1998) “Population, revenu et capital” em *Revue Internationale des Sciences Sociales*. n.º 157, Setembro 1998, Paris, p. 377-382.

LUETKENHORST, W. “Corporate Social Responsibility and the Development Agenda: the case of actively involving small and médium enterpr ises” in *Intereconomics*, Maio/Junho 2004.

MAJONE, G. (1996) “The Rise of statutory regulation in Europe” in *Regulating Europe*, Routledge, Londres.

MALTHUS, Robert Thomas (1798), *An Essay on The Principle of Population, As it Affects The Future Improvement of Society*, J. Johnson, Londres.

MANITAKIS, Antonis (1979), *La liberté du Commerce et de l'industrie en droit belge et en droit français*, Bruylant, Bruxelles.

MARQUES, Maria Manuel Leitão, (1998), “Constituição económica e integração. A desnacionalização da constituição económica”, Comunicação ao Seminário Internacional, “Constituição e Democracia”, Belém, Brasil.

MARQUES, Maria Manuel Leitão; Simões de Almeida, João Paulo; Forte, André Matos (2005) *Concorrência e Regulação (A relação entre a Autoridade da Concorrência e as Autoridades de Regulação Sectorial)*, Coimbra Editora, Coimbra.

MEDEMA, Steven (2003) “Chicago Law and Economics”, Ross Emmett (ed.) *The elgar companion to the Chicago School*.

MEDEMA, Steven, Nicolas Mercurio, Warren Samuels “Institutional Law and Economics”, Encyclopedia of Law and Economics, Univ. Utrecht.

MINOW, Martha (1990) “Communicative framework” in *Making all the difference: Inclusion, Exclusion and American Law*, Cornell University Press, Ithaca, p. 294 e seg.

MOORE, Sally F. (1978), *Law as Process*, Routledge and Kegan Paul, Londres.

MORAND, A. (1970) “Les recommandations, les résolutions et les Avis du droit communautaire” *Cahiers Dr Euro* 6, p. 623.

MOREIRA, Vital (1997), *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Almedina, Coimbra.

NOIVILLE, Christine, *Du Bon Government des Risques*, (2003), PUF, Paris.

NONET, Philippe e Philippe Selznick (1978), *Law in Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, Nova Iorque.

PEREIRA, José Nunes (2002) *Regulação e Supervisão do Sistema Financeiro*, apontamentos policopiados do Curso de Pós Graduação em Regulação Pública (2002/2003) na FDUC.

PESCATORE, P. (1974) “Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté Européenne » *Cahiers Dr Euro* 10, 505-506.

PRAHALAD, C. K. (2004) *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profit*, Wharton School Publishing, Philadelphia, Penn.

POSNER, Richard (2003) *Economic Analysis of Law*, 6^oed., Aspen Law and Business.

PRENÉ, Séverin (2003), *La responsabilité sociale des entreprises, une opportunité pour les syndicats*, consultado em www.cfdt.fr/actualite/economie/developpement_durable/archives/developpement_durable_0002.htm.

OST, François (2002), *O Tempo do Direito*, Instituto Piaget, Coleção Direito e Direitos do Homem, Lisboa.

REGO, Aménio *et al.* (2003), *Gestão Ética e Responsabilidade Social da Empresa. Um Estudo da Situação Portuguesa*, Principia, Lisboa.

RENNER, Karl (1949), “The development of capitalism property and the legal institutions complementary to the property norm”, in V. Aubert, *Sociology of law*, Penguin Books, 1977.

RIFKIN, Jeremy, Jornal El País de 8/11/04, citado no Jornal Público de 18/12/04, Lisboa.

ROBERT-DEMONTROND, Philippe (coord.), (2006) *La Gestion des Droits de l’Homme* Ed. Apogée, Rennes.

RODRIGUES, H. Nascimento (2003), *A Inevitabilidade do Diálogo Social*, Almedina, Coimbra.

ROSALES, Lúcia “Rseña sobre la economia informal y su organiz ación en America Latina” que pode ser consultado em www.global-labour.org.

ROSENBLOOM, David e Robert S. Kravchuk, (2002), *Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Fifth Edition, McGraw Hill, New York.

SACHS, Jeffrey (2005) *o Fim da Pobreza - como consegui-lo na nossa geração*, Casa das Letras/Ed. Notícias, 1ª Ed., Fev. 2006, Cruz Quebrada.

SACHS, Jeffrey (2002), “Weapons of Mass Salvation”, *The Economist*, 26 de Setembro de 2002.

SANTOS, António Carlos, Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques (2004), *Direito Económico*, Coimbra, Almedina.

SANTOS, Maria João Nicolau, (Coord.) (2005), *Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Empresarial*, Celta Edições, Oeiras.

SANTOS SILVA, Eduardo (1998), *Introdução ao Estudo do Direito*, Vol. I, Sintra.

SALIS GOMES, João (200?) “Qualidade da regulação Jurídica e Redefinição Estratégica da Gestão Pública”, *workingPaper* distribuído aos alunos nas aulas de “Direito e Política”(ano lectivo 2004/2005), ISCTE.

SALIS GOMES, João (200?), “A Perspectiva Jurídica na Avaliação de Políticas Públicas, seminário *A Avaliação na Administração Pública*, Sessão n.º 5, *paper*

SALIS GOMES, Teresa (2003) Comunicação Pública para uma democracia participada, *in* Seminário “A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade”, INA, Oeiras.

SELZNICK, Philip (1992) *The Moral Commonwealth*, University of California Press, Berkeley, p.463 e seg.

SENDEN, Linda (2004) *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford.

SHOLTE, Jan Art, “The Globalization of the World Politics”, *The Globalization of World Politics*, John Baylis e Steve Smith Eds., Oxford University Press, 2nd Ed.

SMIL, Vaclav (2000), *Feeding the World: A Challenge for the 21st century*, MIT Press, Cambridge, MA.

SMITH, Adam (1776) *A Riqueza das Nações*, Ed. Portuguesa da Dinalivro, 2003.

SOUSA FRANCO, António e Guilherme de Oliveira Martins, (1993), *A constituição económica portuguesa. Ensaio Interpretativo*, Almedina, Coimbra.

STAFFORD, Beer em Maturana, H. e F. Varela, (1975) *Autopoiesis and cognition*, Reidel.

STATON, D. e t. Polatajko (2001) *Business linkages: their value and donor approaches towards them*, *paper* apresentado no II Seminário Anual de desenvolvimento de Negócios, Taiwan China, 10 a 14 de Setembro de 2001.

Working Group Report: Environmental Governance in European Union, (2003), Background Document by EEAC working group.

ROBERT-DEMONTROND (2006) *La gestion des Droits de l’Homme*, Rennes, Paris, Ed. Apogée.

RODRIGUES, H. Nascimento (2003), *A Inevitabilidade do Diálogo Social*, Almedina, Coimbra.

SERRA, Catarina (2005) “A Responsabilidade Social das Empresas – Sinais de um instituto público iminente? In *Questões Laborais*, n.º 25, Ano XXI, Coimbra Editora, Coimbra.

TEIXICÓ S., R. Chavarri e A. Castro (2002) *Casos Empresariales en Chile. Responsabilidad Social*, Fundação PROHumana, Santiago do Chile.

TEUBNER, Gunther (1988), “Juridificação – Noções, características, limites, soluções” em *Revista de Direito e Economia*, ano XIV, p.17 e seg.

THURMAN W. Arnold, (1938) *The Symbols of Government* Yale University Press, New Haven.

THURER, D. (1990) “The Role of Soft Law in the Actual Process of European Integration”.

Van Roermund, B Ed. (1993) *Constitutional Review*, Klumer, Deventer.

VELLUTI, S.(2003) “Towards the Conceptualization of New Forms of Governance: A Revised Institutional Framework for the European Employment Strategy” *Year Book of European Law*22, Oxford, p. 353-406.

VICKER, Jonh, (1989) “*Privatization: An economic Analisys*”, MitPress, Massachussets.

WHEELER D. e K. McKague (2006) “The Business of Development: Self -Reliance through Sustainable Local Enterprise Networks”, *MIT Sloan Management Review*, Massachussets.

WITTEVEEN, Willem (1999) “Significant, Symbolic aond Symphonic Laws” in Hanneke van Schooten (ed.) *Semiotics and Legislation*, Deborah Charles Publications, Liverpool, p. 30-39.

ZURBUCHEN, S. (2003), “Natural Law and the Enlightenment in France and Scotland”, a comparative perspective, in Hochstrasser, T. a nd Schoder P. (eds.) *Early Modern Natural law Theories*, Springer.