

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Almeida Barbalho, Fernando; Medeiros, Janann Joslin  
Transparência e legitimação de objetivos institucionais em empresas estatais: um estudo de caso  
sobre a Petrobras  
Cadernos EBAPE.BR, vol. 12, agosto-, 2014, pp. 469-493  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323231567007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Transparência e legitimação de objetivos institucionais em empresas estatais: um estudo de caso sobre a Petrobras

## Transparency and legitimation of institutional objectives in state-owned companies: the case of Petrobras

Fernando Almeida Barbalho<sup>1</sup>

Janann Joslin Medeiros<sup>2</sup>

### Resumo

Este trabalho objetiva determinar até que ponto os objetivos estratégicos duplos das empresas estatais (financeiros e sociais) são legítimos e se refletem nas práticas de governança corporativa, responsabilidade social e transparência dessas empresas. O artigo evidencia que é legítimo as estatais perseguirem simultaneamente um duplo objetivo institucional que atende a várias responsabilidades corporativas. Através de análise das informações disponibilizadas em três portais da Petrobras, procurou-se identificar práticas de transparência e sua associação tanto com os mecanismos isomórficos relacionados ao processo de legitimação, quanto com o alcance dos duplos objetivos institucionais. Achados revelam que informações providas nos portais estão alinhadas a ambos tipos de objetivos institucionais, que as práticas de transparência atendem a pressões isomórficas coercitivas, normativas e miméticas, e que o perfil de pressões isomórficas atendidas se diferencia de acordo com o tipo de responsabilidade social e o público pretendido. O trabalho indica ainda que ameaças às práticas de transparência e à própria legitimidade podem vir de novas exigências de *stakeholders*, talvez a partir de novas possibilidades do uso de dados abertos disponibilizados nos portais.

**Palavras-chave:** Objetivos Estratégicos. Empresas Estatais. Responsabilidade Social Corporativa. Práticas de Transparência. Legitimidade.

### Abstract

This paper intends to examine the legitimacy of the dual strategic objectives (financial and social) of state-owned companies and how these objectives are reflected in the corporate governance, social responsibility and transparency practices of these companies. We provide evidence of the legitimacy of this pursuit of dual objectives and that it involves compliance with a variety of different types of corporate social responsibility. Analyzing the information provided on three corporate websites of Petrobras, we identified transparency practices and their association both with isomorphic legitimating mechanisms and with the achievement of dual institutional objectives. Findings reveal that the information provided on the websites is aligned to both types of institutional goals, that transparency practices reflect isomorphic

Artigo submetido em 15 de junho de 2013 e aceito para publicação em 21 de julho de 2014.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-39519107>

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela Universidade de Brasília; Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Endereço: UnB/PPGA, Campus Universitário Darcy Ribeiro – Prédio da FACE, CEP 70910-900, Brasília-DF, Brasil. E-mail: [fbarbalho@hotmail.com](mailto:fbarbalho@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutora em Administração Pública pela University of South California; Pesquisadora associada do PPGA-UnB. Endereço: UnB/PPGA, Campus Universitário Darcy Ribeiro – Prédio da FACE, CEP 70910-900, Brasília-DF, Brasil. E-mail: [janmedeiros@gmail.com](mailto:janmedeiros@gmail.com)

pressures (being coercive, normative and mimetic), and that the profile of isomorphic pressures differs depending on the type of social responsibility and intended audience. This paper also shows that threats to transparency practices and to legitimacy itself may arise from new demands from stakeholders, perhaps deriving from new possibilities for the use of open data available on the websites.

**Keywords:** Strategic Objectives. State-owned Companies. Corporate Social Responsibility. Transparency Practices. Legitimacy.

---

## Introdução

A literatura sobre empresas estatais indica que essas organizações perseguem, ao mesmo tempo, objetivos que atinjam de forma prioritária dois grupos de públicos distintos: os *stakeholders*, com suas demandas de interesse público e os *shareholders*, com seus objetivos privados e interesse por lucro (PINHEIRO e GIAMBIAGGI, 1992; FONTES-FILHO e PICOLIN, 2008); cada um com visão distinta do que seria a responsabilidade corporativa social (MIRANDA e AMARAL, 2011). A busca pelo atendimento das demandas dos dois grupos pode levar a eventuais tensões, já que nem sempre há complementaridade e, muitas vezes, há contradições entre os seus interesses (SILVA NETO, 1997). É necessário, portanto, que a empresa estatal busque legitimidade nas estratégias associadas ao alcance desse duplo conjunto de objetivos. De acordo com Deephouse (1996, p. 1025), a legitimidade organizacional é um *status* conferido por atores sociais, sendo que, da perspectiva de determinado ator, legítima é uma organização cujos valores e ações são congruentes com seus valores e expectativas de ação. Assim, argumenta-se nesse trabalho a aplicação de conceitos da Teoria Institucional (SCOTT, 1995), em particular, a de legitimidade, que pode trazer novos elementos ao debate sobre os objetivos das empresas estatais e sua responsabilidade social.

Pesquisa recente da Ernst & Young (2010), uma das quatro maiores firmas multinacionais de auditoria e consultoria financeira e administrativa do mundo, mostra que o alcance dos duplos objetivos das empresas estatais passa pela incorporação de boas práticas de transparência e governança corporativa. Esse achado coincide com recomendações da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujas diretrizes sobre governança corporativa de empresas estatais tratam explicitamente sobre relações com *stakeholders* e de transparência e abertura das informações. (OCDE, 2005).

Levando em consideração as necessidades estratégicas e institucionais das empresas estatais, foi elaborado o seguinte objetivo geral para nortear esse trabalho: determinar até que ponto os objetivos estratégicos duplos das empresas estatais são legítimos e se refletem nas práticas corporativas de responsabilidade social e governança dessas empresas. Para atender a esse macro objetivo, foram elaborados três objetivos específicos. O primeiro (1) foi de verificar, a partir da teoria institucional, a legitimidade dos diversos objetivos estratégicos das empresas estatais e enquadrá-los em dois conjuntos de objetivos institucionais distintos. Da análise decorrente desse primeiro objetivo, foi detectada a presença de um elo comum nas discussões do desenvolvimento e manutenção da legitimidade: a importância da transparência nas relações com *stakeholders*. A partir dessa observação, foram estabelecidos mais dois objetivos específicos; (2) identificar, também a partir da teoria institucional, a relação entre transparência e legitimidade dos objetivos institucionais e (3) verificar até que ponto as práticas de transparência se relacionam com as práticas de responsabilidade social e governança corporativa e com os mecanismos isomórficos legitimadores.

Observa-se que os dois primeiros objetivos específicos dizem respeito a questões teóricas, enquanto o terceiro exige investigação empírica. Para explorá-lo, foi escolhido o caso da Petrobras, maior empresa do Brasil e estatal (EXAME, 2014). A empresa foi fundada em 1953 "com o objetivo de executar as atividades do setor petrolífero no Brasil em nome da União" (PETROBRAS, 2014). De acordo com a Lei 2004, de 3 de outubro de 1953, que instituiu a empresa, a Petrobras recebeu direitos monopolistas sobre a exploração e produção de petróleo e gás. Como aponta Goldstein (2010), a empresa também chegou a dominar o refino doméstico, embora companhias estrangeiras fossem permitidas a operar em distribuição. Em 1967, a Petrobras iniciou atividades no setor petroquímico; em parte, para "articular a ação dos setores estatal e

privado na implantação da indústria petroquímica no país" (PETROBRAS, 2014) e também, para evitar que empresas multinacionais estrangeiras viessem a dominar essa nova indústria (TREBAT, 1983). Em 1997, a Lei 2004/1953, foi revogada e substituída pela Lei 9.478, que manteve o monopólio da União sobre o petróleo, mas estabeleceu a possibilidade de exercício das atividades anteriormente exercidas exclusivamente pela Petrobras "mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País" (art. 5º), abrindo, assim, o setor à concorrência.

Em agosto de 2000, a empresa negociou suas ações a investidores não institucionais no Brasil pela primeira vez nas bolsas de valores de Nova Iorque e via sistema bancário. (GOLDSTEIN, 2010). E, mais recentemente, como resultado das descobertas das grandes reservas do pré-sal, foi aprovada, em dezembro de 2010, a Lei 13.351, que instituiu importantes mudanças na estrutura de propriedade e relações entre stakeholders da empresa. Essa Lei, em conjunto com duas outras aprovadas em 2010, a Lei 12.276/2010, promulgada em junho, e a Lei 12.304/2010, aprovada em agosto, constitui o novo marco regulatório para a exploração do pré-sal. Esse novo marco regulatório, que tem sido objeto de controvérsia devido a suas vantagens e desvantagens, teve impactos importantes sobre a capitalização e estrutura proprietária da empresa. O Governo (considerando a participação do BNDES e Fundo Soberano) aumentou sua parcela acionária de 39,80% para 48,32%, embora a participação majoritária da União no capital votante tenha diminuído um pouco, de 55,56% para 53,63% (OLIVEIRA e GOLDBAUM, 2013, p. 7).

Nesse sentido, cabe ressaltar que a listagem das ações da Petrobras na bolsa BM & FBOVESPA é no Mercado Tradicional, e não em um dos segmentos que precisa cumprir maiores exigências de governança corporativa. Por exemplo, a Petrobras não cumpre o requisito do Novo Mercado, o segmento de maior rigor, no qual todas as ações devem ser votantes (Vide BM & FBOVESPA, 2014). No entanto, já que suas ações estão negociadas na bolsa de Nova Iorque, as demonstrações financeiras apresentadas pela empresa precisam cumprir com as normas internacionais de relatório financeiro.

A definição de governança corporativa adotada pela BM & FBOVESPA é a mesma do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

"...é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade." (IBGC, 2010, p. 19)

De acordo com Carvalho (2007, p. 23), governança corporativa pode ser definida como "os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa". Os quatro princípios básicos que fundamentam as boas práticas de governança corporativa, de acordo com o IBGC (2010, p. 19), são transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. O princípio de transparência estabelece que as informações divulgadas devem contemplar, além de questões de desempenho econômico-financeiro, "os demais fatores (inclusive os intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem a criação de valor", enquanto o princípio de equidade— a de recomendar "tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*)" - contempla as relações com *shareholders* e *stakeholders*. Fica claro a partir dessa definição, assim como em definições na literatura científica, vide, por exemplo, Aguilera, Williams, Conley et al. (2006) e Huse (2005), que a responsabilidade social pode ser vista como um aspecto integral da governança corporativa.

Entende-se que o presente trabalho é relevante na medida em que tem como foco a institucionalização dos objetivos estratégicos e práticas de governança corporativa e de responsabilidade social de organizações que se apresentam e são compreendidas como de grande interesse estratégico para os objetivos de desenvolvimento do país (OCDE, 2010). Do ponto de vista da contribuição teórica, esse trabalho articula

contribuições da Teoria Institucional, mais especificamente dos conceitos de legitimidade e isomorfismo, com preocupações acerca de demandas de *stakeholders* que dizem respeito à literatura em estratégia, em especial a que trata de responsabilidade social e governança corporativa. Além disso, desenvolve um modelo adequado à análise da responsabilidade social corporativa de empresas estatais e testa o modelo aplicando-o à avaliação das informações divulgadas pela Petrobras.

O trabalho se estrutura da seguinte forma: além dessa introdução, duas seções teóricas discutem a legitimidade dos objetivos das estatais e as possibilidades de associar práticas de responsabilidade social e governança corporativa a isomorfismo institucional. Em seguida, é feita uma análise empírica das práticas de transparência da empresa de petróleo Petrobras e, por último, são apresentadas as considerações finais.

---

### Empresas estatais e seus duplos objetivos estratégicos

A identificação e alcance de objetivos estratégicos são oportunidades de trazer à tona a complexidade das organizações e a necessidade de se reconhecer os diversos objetivos de suas diversas partes interessadas (FREEMAN, WICKS e PARMAR, 2004). Carroll (1991) indica que as empresas possuem responsabilidades que vão além da simples adição de valor aos seus acionistas e sugere uma pirâmide de responsabilidade social corporativa. Na base dessa pirâmide, estão as responsabilidades econômicas que indicam que as empresas devem ser lucrativas. No segundo nível, estão as responsabilidades legais, ou seja, que indicam que as empresas devem obedecer às leis. No terceiro bloco, estão as responsabilidades éticas, ligadas à obrigação moral de fazer o que é correto e justo e, por fim, estão as responsabilidades filantrópicas, que são ligadas às contribuições à comunidade e melhoria da qualidade de vida. Carroll (1991, p. 43) aponta, ainda, um "encaixe natural" nos conceitos de responsabilidade social corporativa e de *stakeholders*, argumentando que, enquanto o conceito de responsabilidade social é um tanto vago sobre por quem a empresa seria responsável, o conceito de *stakeholder* delineia quais são os membros da sociedade cujos interesses são "urgentes" ao negócio e a quem importa dar satisfação. Especificamente em relação a empresas estatais, a literatura mostra que para esse tipo de organização prepondera uma tensão entre os objetivos alinhados aos interesses privados, econômicos e comerciais de um lado, e aqueles direcionados a interesses públicos, políticos e sociais de outro (PINHEIRO e GIAMBIAGGI, 1992; SARAVIA, 2005; FONTES-FILHO e PICOLIN 2008; MIRANDA e AMARAL, 2011). Pinheiro e Giambiaggi (1992) deixam explícito que as empresas estatais buscam, ao mesmo tempo, atender a objetivos comerciais e de política; de um lado, procuram entregar bens ou serviços, e de outro, contribuem para a implementação de políticas públicas que inclui, por exemplo, melhoria de renda e desenvolvimento de setores econômicos. Ainda para Pinheiro e Giambiaggi (1992), esse foco duplo pode levar a ineficiências econômicas quando a necessidade de cumprir objetivos ligados a políticas leva a decisões que diminuem a rentabilidade. Nesse sentido, fica claro que a pirâmide de Carroll (1991) não pode ser perfeitamente aplicada às empresas estatais, já que nem sempre a responsabilidade da lucratividade é a considerada a mais basilar. Suas contribuições à consecução de objetivos de interesse público também são uma obrigação fundamental. Saravia (2005), por exemplo, mostra que as empresas estatais trazem contribuições nas pesquisas científicas em suas áreas de atuação quando buscam uma maior autonomia tecnológica. Além do efeito sobre suas estratégias internas, as ações de pesquisa das empresas estatais servem de instrumentos de política pública para a Ciência e a Tecnologia. Empresas estatais também são utilizadas para procurar objetivos de políticas públicas em uma grande variedade de outras áreas. Silva Neto (1997, p. 12) elenca 25 objetivos desse tipo, como apoiar o processo de industrialização, explorar reservas de recursos naturais, ajudar na estabilização do nível de preços, promover a segurança nacional e restringir a ação de multinacionais. Miranda e Amaral (2011) destacam a dificuldade em conciliar os objetivos do interesse público e das metas econômicas, aprofundando sua discussão desse conflito especificamente no que diz respeito às práticas de responsabilidade social. Já Fontes-Filho e Picolin (2008) destacam as recomendações da OCDE, no sentido de que o Estado não somente estabeleça objetivos gerais para suas empresas, mas também indique como esses objetivos serão alcançados e clarifique como os *trade-offs* entre eles serão solucionados.



O conflito de objetivos das empresas estatais se mostra particularmente relevante em cenários de transição de um modelo que refere uma maior participação do Estado para outro em que predominam as orientações do mercado (PENG, 2003). O Brasil, por exemplo, vem, desde a década de 1990, passando por uma série de privatizações que marcam esse tipo de transição. Atualmente, as empresas estatais, mesmo com todo o movimento de desestatização observado, ainda representam um papel importante, conforme atestam indicadores associados à geração de emprego, valor adicionado e capitalização de mercado (FONTES-FILHO e PICOLIN, 2008).

A mudança do papel do Estado na Economia por um lado e a persistência da importância das empresas estatais por outro, criam uma situação em que essas organizações e seus objetivos precisam ser vistos como legítimos por uma variedade grande de interessados. Significa, utilizando o conceito de legitimidade elaborado por Suchman (1995, p. 574), que as ações das empresas estatais precisam ser percebidas por seus múltiplos *stakeholders* como "desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições".

Na literatura acadêmica, a discussão sobre legitimidade costuma ser feita sob a égide da Teoria Institucional. Da perspectiva institucional, a organização adquire legitimidade - e como consequência, recursos e a própria sobrevivência - em se conformar isomorficamente com seu ambiente (MEYER e ROWAN, 1977; DEEPPHOUSE, 1996). Contribui para a percepção da legitimidade a demonstração por parte da organização, a atores sociais interessados (*stakeholders*) e da sua utilização de práticas institucionalizadas (MEYER e ROWAN, 1977; ELSBACH e SUTTON, 1992; ALLEN e CAILLOUET, 1994; DEEPPHOUSE, 1996). O *framework* de Scott (1995) aponta que as instituições buscam sua base de legitimação a partir de três pilares institucionais. O primeiro pilar, o regulativo, caracteriza-se pela conformidade com as regras, implicando que as organizações legítimas são aquelas estabelecidas e operadas a partir de requisitos legais. O segundo pilar, normativo, fundamenta-se em base moral, o que leva a controles e incentivos para conformidade intrínseca ou extrínseca. Por fim, o pilar cultural-cognitivo é considerado por Scott (1995) como sendo o mais profundo, já que ele se estabelece sobre entendimentos pré-conscientes ou tomados como corretos. Para Scott (1995), esses pilares não são excludentes entre si, podendo haver fenômenos de legitimação em que os pilares se contraponham ou se complementam.

A leitura das ações das empresas estatais sob a ótica dos pilares institucionais pode revelar se há legitimação dos seus objetivos duplos. Nesse sentido, a partir do pilar regulativo, observa-se que as empresas estatais brasileiras operam dentro de princípios da administração pública, incluindo o da legalidade, que indica que os atos administrativos devem ser pautados pela lei. Recente trabalho por Câmara (2012) evidencia que a busca de lucro pelas empresas estatais é objetivo compatível com o interesse público, embora não seja apenas essa finalidade que embasa a atividade empresarial estatal. A própria Constituição brasileira, em seu artigo 173 que trata de empresas estatais, estabelece que a exploração da atividade econômica pelo Estado, a incluir a produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços "só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo". No Brasil, portanto, os duplos objetivos das empresas estatais têm base constitucional e a própria autorização de criação ou extinção dessas organizações se dá pela publicação de leis (Controladoria Geral da União [CGU], 2011). Assim, as ações das empresas estatais que se alinham aos duplos objetivos, por vezes contraditórios, serão legitimadas na perspectiva do pilar regulativo se atenderem relevante interesse coletivo e cumprirem os ritos previstos na lei. Essa legitimação é eventualmente confirmada a partir da atuação do TCU, órgão institucionalmente reconhecido como agente fiscalizador dos atos das entidades do poder executivo, incluindo as empresas estatais (FREITAS e GUIMARÃES, 2007; CGU, 2011). Um subconjunto de empresas estatais, entre elas a Petrobras, atua em mercados internacionais. Para esse grupo, além das leis brasileiras, há a necessidade de seguir legislações internacionais, principalmente se ações são vendidas nesses mercados (LEVINE e SCHMUKLER, 2007; PREMURROSO e BHATTACHARYA, 2008).

Em relação ao pilar normativo, uma das referências mundiais de legitimação da atuação das estatais, é a aderência às diretrizes da OCDE para governança corporativa desse tipo de empresa (FONTES-FILHO e PICOLIN 2008; MIRANDA e AMARAL, 2011). Fontes-Filho e Picolin (2008) mostram que a OCDE reconhece o papel ampliado das empresas estatais, que vai além da satisfação dos interesses de acionistas

(*shareholders*) e alcança os compromissos com a sociedade e com o interesse coletivo. Se sob a perspectiva do pilar regulativo existem ordenamentos jurídicos que possibilitam ao Estado atuar na economia através de suas empresas estatais, o posicionamento da OCDE aponta que, do ponto de vista normativo, há uma expectativa moral de que o Estado utilize-se de suas empresas para implementar políticas públicas. Dessa forma, reforça-se a percepção da legitimidade na busca dessas ações. Especificamente para as empresas internacionalizadas, um outro fator importante do ponto de vista normativo é a sinalização de aderência a melhores práticas de governança corporativa quando há opção de internacionalização pelo mercado de capitais (LEVINE e SCHMUKLER, 2007; PREMURROSO e BHATTACHARYA, 2008). Essas práticas costumam levantar pontos importantes a respeito dos *stakeholders*. Nesse sentido, a certificação de observação de práticas de governança corporativa exigidas no mercado internacional fortalece a percepção de legitimidade de empresas estatais internacionalizadas.

Já a respeito do pilar cognitivo-cultural, não foram encontradas pesquisas acadêmicas, mas os achados de pesquisa da Ernst & Young (2010) feita com 12.000 cidadãos em 24 países, incluindo o Brasil, oferece alguns indícios sugestivos. As populações nos países que participaram do estudo, incluindo a brasileira, afirmaram a importância do estabelecimento de empresas estatais em setores estratégicos. No mundo todo, os setores mais reconhecidos para estarem sob o domínio do Estado são, em ordem decrescente de aceitação pela população: defesa (86%), infraestrutura de transporte (79%), produção de energia (75%), distribuição de energia e transporte (74%). Para os analistas da Ernst & Young (2010), esses resultados mostram uma preferência dos cidadãos pela ação do Estado em setores onde a qualidade é mais importante do que a eficiência de custos. A pesquisa mostra mais dois dados que impactam a legitimação: o primeiro é que 91% das pessoas entendem que a direção das estatais envolve forte componente político, e o segundo é que, mesmo assim, 65% entendem que o governo deve manter o controle das grandes companhias nos setores mencionados. No entanto, os brasileiros pesquisados demonstram certas reservas com respeito à competência dos gestores das estatais. Apenas 36% deles acreditam que os gestores das empresas estatais são melhores que os das empresas privadas. É possível inferir desses achados que há, por parte dos cidadãos, o reconhecimento institucional, ou seja, o reconhecimento da cidadania, uma das diversas partes interessadas na atuação de empresas estatais, que os papéis desempenhados por essas organizações estão previstos nas regras do jogo e que esses interessados gostariam que a gestão dessas empresas fosse mais competente.

Assim, na base dessa avaliação feita sob a perspectiva dos três pilares institucionais, observa-se que há legitimação dos duplos objetivos das empresas estatais. Nesse sentido, as separações dos objetivos das empresas estatais entre categorias antagônicas, tais como público x privado, econômica x política ou social x comercial, podem ser lidas sob a perspectiva institucional como a legítima busca simultânea de um duplo objetivo estratégico. De um lado, há legitimidade na busca de objetivos econômico-financeiros associados ao lucro ou à distribuição de dividendos para acionistas. Ao mesmo tempo, são validados os esforços para alcançar metas associadas aos desafios sociais ou de políticas públicas que dizem respeito aos *stakeholders* das empresas.

Nessa seção, o objetivo foi demonstrar que as empresas estatais perseguem um duplo objetivo institucional e evidenciar, usando conceitos da Teoria Institucional, que os dois podem ser qualificados como legítimos. Na próxima seção, conceitos da Teoria Institucional também são usados, dessa vez do framework do isomorfismo institucional (DIMAGGIO e POWELL, 1983) para investigar questões relacionadas à manutenção dessa legitimidade.

---

### Isomorfismo e transparência no processo de legitimação

A legitimidade institucional não é um fenômeno durável por si só. Como observado na literatura, podem ocorrer situações em que os objetos e as práticas institucionalizadas em um dado momento são substituídos por outros após eventos de ruptura (PENG, 2003; PUFFER e MCCARTHY, 2007; MACFARLANE, BARTON-SWANEY, WOODAR et al., 2013). Nesse sentido, entende-se como relevante levantar mecanismos que possam apoiar o prolongamento ou reestabelecimento desse estado de legitimidade.

Suchman (1995, p. 576) aponta que, da perspectiva institucional, os conceitos de legitimidade e institucionalização são essencialmente sinônimos. Tanto um quanto o outro se operacionaliza por meio de mecanismos de isomorfismo, ou seja, por meio de pressões a se conformar a determinadas formas e práticas. Esses mecanismos são vistos como a explicação do que motiva a adoção de determinadas formas e práticas organizacionais (DIMAGGIO e POWELL, 1983). DiMaggio e Powell (1983) identificam três mecanismos de isomorfismo: coercitivo, mimético e normativo. O isomorfismo coercitivo caracteriza-se por pressões exercidas por organizações que tenham poder hierárquico sobre outras. A ação - principalmente do Estado - através de regulamentações gera um ambiente legal que influencia muitos aspectos do comportamento e da estrutura de uma organização. O mecanismo mimético envolve a imitação. Um exemplo disso seria a cópia de rotinas, que conforme Nelson e Winter (1982), tem valor importante nos processos de inovação mesmo que não haja exatidão entre cópia e original, uma vez que a firma que copia está se valendo de um modelo reconhecido. Para DiMaggio e Powell (1983), a imitação a partir de um modelo é importante por diminuir incertezas. O processo mimético apóia a legitimação de práticas e tecnologias, já que, ao desenvolver imitações, as organizações demonstram que estão em conformidade com o que é percebido como mais legítimo ou mais bem sucedido.

Por fim, o mecanismo normativo provém da profissionalização. DiMaggio e Powell (1983) interpretam a profissionalização como “a luta coletiva de membros de uma ocupação para definir as condições e métodos de seus trabalhos”. Um objetivo dessa definição é o controle sobre o que é produzido. Para DiMaggio e Powell (1983), entre as principais fontes de legitimação normativa encontram-se os especialistas de universidade e as redes profissionais.

Dentre estudos recentes que evidenciam o isomorfismo, podem se destacar: o entendimento da adoção de padrões contábeis internacionais sob a ótica dos mecanismos isomórficos (LASMIN, 2011; BRANDAU, ENDENICH, TRAPP et al., 2012; HENDERSON, SHEETZ e TRINKLE, 2012); a publicação de relatórios sociais corporativos em empresas multinacionais estabelecidas em países em desenvolvimento como resultados de pressões isomórficas (BEDDEWELA e HERZIG, 2012); desenvolvimento de iniciativas de governo eletrônico a partir de pressões e referências isomórficas (KIM e KIMLEE, 2009); e mecanismos isomórficos como legitimadores de práticas de auditoria (FREITAS e GUIMARÃES, 2007; ROBSON, HUMPHREY, KHALIFA et al., 2007).

Dois pontos chamam a atenção aqui: (i) observa-se em todos esses exemplos a presença de isomorfismo na adoção de práticas ligadas à responsabilidade social e à governança corporativa, ao redor de questões de interesse a *shareholders* e *stakeholders*; e (ii) todos os trabalhos referenciados no parágrafo anterior, de alguma forma, relacionam a transparência como produto ou estimulador de mecanismos isomórficos.

Alguns trabalhos sobre o ambiente institucional brasileiro também apontam para a transparência como um dos mecanismos que contribuem para a legitimidade de práticas. Horochovski e Clemente (2012) estudam a legitimidade de processos de participação popular nas gestões municipais de quatro capitais brasileiras. No modelo utilizado no estudo, a legitimidade é função de quatro variáveis, dentre elas, a transparência. O artigo identificou que a transparência contribui para a redução de assimetria de informações e para o controle público sobre o orçamento, sendo que tais contribuições diminuem quando as informações são passadas em linguagem burocrática. Já Menezes (2012), ao estudar o papel do TCU no controle das agências reguladoras, conclui que o aumento da transparência do processo decisório gerado pela fiscalização do TCU contribui para maior legitimidade das atividades-fins das agências reguladoras. Oliveira (2005), por sua vez, estudou 500 balanços sociais publicados por empresas brasileiras e concluiu que o esforço de transparência para legitimar suas ações socioambientais junto a *stakeholders* é reconhecido por esses quando percebem que a prestação de contas não é desvirtuada para se transformar em peças de marketing. Por fim, Nakayama e Teixeira (2012), utilizando o referencial do institucionalismo, estudaram como a transparência contribui na legitimação de práticas ligadas a responsabilidade social na cadeia produtiva formada em torno de uma grande empresa brasileira de cosméticos.

Percebe-se, novamente, nesse conjunto de textos brasileiros, evidências de que a transparência traz contribuições para a legitimação de práticas de governança e de responsabilidade social. Sobre isso, é



importante: (i) lembrar que a legitimidade é conferida por atores sociais relevantes ao perceber que as ações e valores da organização convergem com seus valores e expectativas de ação (DEEPHOUSE, 1996); (ii) observar que, se por um lado, entende-se que a transparência contribui para legitimar práticas nas empresas estatais, por outro, é necessário entender se as práticas em si de transparência também são vistas como legítimas. Os trabalhos de Oliveira (2005) e Horochovski e Clemente (2012), por exemplo, indicam que nem todas as práticas de transparência são legitimadas pelos *stakeholders*; e (iii) frisar que, ao focar sobre a transparência, uma característica apontada em vários dos textos revisados, é a utilização de novas tecnologias de informação na implementação das ações (KIM, KIM e LEE, 2009; BRANDAU, ENDENICH, TRAPP et al., 2012; ROBSON, HUMPHREY, KHALIFA et al., 2007; HENDERSON, SHEETZ, TRINKLE, 2012). A utilização de tecnologias da informação e comunicação (TIC) faz sentido para as práticas associadas à transparência, uma vez que ferramentas como a internet, abrem a possibilidade de as organizações divulgarem seus dados de forma ampla ou até irrestrita. As partes interessadas dessa forma terão acesso fácil aos dados que tiverem sido abertos pelas organizações. Os *stakeholders* processarão esses dados de forma ágil e, na maioria das vezes, sem a necessidade de intermediários, utilizando-se de mecanismos de processamento apropriados, muitas vezes disponíveis de forma gratuita também na internet (O'RIAN, CURRY e HARTH, 2012). Como será visto na seção de metodologia, esse achado sobre uso de TIC foi importante para identificar as práticas de transparência adotadas neste estudo.

---

## Procedimentos Metodológicos

A pesquisa realizada foi um estudo de caso instrumental sobre a Petrobras. O caso instrumental envolve o estudo de um caso específico para fornecer *insights* sobre determinado fenômeno, com a expectativa de que os achados podem ser utilizados para generalização ou para a construção teórica (STAKE, 2000). A escolha da Petrobras deve-se a sua condição de maior empresa estatal brasileira e a sua atuação em mercados internacionais, o que traz complexidades e demandas de transparência adicionais quando comparada com empresas não internacionalizadas (LEVINE e SCHMUKLER, 2007). Por esses aspectos, compreende-se que a Petrobras é um caso emblemático, relevante aos objetivos estabelecidos para a pesquisa, podendo gerar proposições a serem testadas em outros casos. A pesquisa foi de natureza exploratória e descritiva: exploratória para conhecer melhor o objeto de estudo (as práticas de transparência da estatal relacionadas a seus duplos objetivos institucionais) e as suas variáveis particulares (CRESSWELL, 2010); e descritiva, porque procura expor as características de determinado fenômeno, sem pretensões de explicá-lo, embora possa servir de base para alguma explicação (RICHARDSON, 1999).

O recorte temporal do estudo foi transversal, já que os dados foram levantados em um determinado momento. Os resultados, portanto, apresentam uma fotografia da situação de interesse naquele momento. Os dados, de natureza qualitativa e de fontes secundárias, foram levantados por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica focava temas da teoria institucional, em especial, legitimidade e isomorfismo, de responsabilidade social corporativa e de governança corporativa. Na base da leitura inicial dos textos, os conceitos de *stakeholders* e de transparência foram identificados como relevantes tanto à compreensão de legitimidade e isomorfismo, quanto de responsabilidade social e governança corporativas.

Os documentos analisados foram acessados em três portais da Petrobras: o portal institucional, o de relações com investidores e o de acesso à informação. O *corpus* de documentos analisados consiste em vinte documentos com conteúdos relevantes aos propósitos da pesquisa: nove identificados no portal institucional, seis do portal de relações com investidores e sete no portal de acesso a informações. Cada documento é considerado para propósitos desse estudo a representar uma prática de transparência. O critério utilizado na seleção desses documentos foi que, de alguma maneira, dissessem respeito às cinco responsabilidades corporativas sociais identificadas nesse trabalho. Esses documentos foram analisados utilizando técnicas qualitativas, especificamente, análise de conteúdo categorial com apoio do software Atlas.ti. Essa análise foi feita a partir do confronto do texto com as características dos enquadramentos possíveis para as variáveis de

mecanismos isomórficos e responsabilidades corporativas, de acordo com a operacionalização detalhada mais adiante. Adicionalmente, e de forma complementar, foram realizadas pesquisas nos sites da internet dos principais concorrentes internacionais da Petrobras, como será relatado na discussão dos resultados da pesquisa.

A pesquisa se realizou em três fases. Na primeira, que visava atender ao primeiro objetivo específico associado à legitimidade dos diversos objetivos estratégicos de empresas estatais e seu enquadramento em dois conjuntos de objetivos institucionais distintos, foi realizada pesquisa bibliográfica que analisou textos acadêmicos e documentos oficiais relevantes à questão de empresas estatais e seus objetivos à luz da teoria institucional, principalmente dos pilares institucionais de Scott (1995). Em seguida, focava-se o segundo objetivo específico: identificação da relação entre transparência e legitimidade dos objetivos institucionais. Nessa fase, também foram utilizados dois tipos de procedimentos: uma pesquisa bibliográfica que buscou evidências sobre transparência e práticas de transparência em literatura científica, assim como pesquisa em documentos que tratam de governança corporativa e de responsabilidade social. Na terceira fase, foram analisados os documentos disponibilizados em três portais da Petrobras na internet, visando identificar as práticas de transparência da empresa e analisá-las pela lente de mecanismos isomórficos. Essa análise foi dividida em duas partes. A primeira focou somente nos documentos recolhidos no portal institucional, que fornece informações de natureza mais geral, enquanto a segunda focou em documentos disponibilizados nos outros dois portais, que podem ser caracterizados como orientados a uma audiência mais específica, como será discutido na seção de resultados.

Para analisar os dados tanto da pesquisa bibliográfica quanto da pesquisa documental, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo categorial (BARDIN, 2009). Na análise dos documentos recolhidos nos portais da Petrobras, as categorias escolhidas foram responsabilidade social corporativa e isomorfismo. A primeira foi utilizada para classificar as informações disponibilizadas sobre como se reportam ao duplo objetivo estratégico da Petrobras. A categoria foi operacionalizada a partir de uma adaptação da matriz de responsabilidade corporativa de Carroll (1991), que indica que as empresas podem mapear seus *stakeholders* de acordo com quatro responsabilidades sociais corporativas: econômica, legal, ética e filantrópica. Uma quinta responsabilidade foi adicionada para permitir evidenciar as práticas que são típicas de empresas estatais: trata-se da responsabilidade econômica pública, conforme pode ser compreendida em trabalhos como os de Pinheiro e Giambiaggi (1992), e Miranda e Amaral (2011). O quadro 1 mostra a operacionalização da categoria responsabilidade social corporativa e seus cinco tipos.

Quadro 1

**Operacionalização da categoria responsabilidade social corporativa.**

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>	<b>Operacionalização</b>
Econômica Privada	Responsabilidade de manter a empresa lucrativa.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desempenho da empresa de uma maneira consistente com a maximização dos ganhos por ação;</li><li>• Compromisso de ser o mais lucrativo possível;</li><li>• Manutenção de uma posição competitiva forte;</li><li>• Manutenção de um alto nível de eficiência operacional;</li><li>• Caracterização da empresa como consistentemente rentável.</li></ul>

Cont. Quadro 1

Legal	Responsabilidade de obedecer às leis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempenho consistente com as expectativas do governo e da lei;</li> <li>• Adequação às regulações nos níveis federal, estadual e municipal;</li> <li>• Caracterização da empresa como um cidadão corporativo cumpridor da lei;</li> <li>• Caracterização da empresa como plena cumpridora de suas obrigações legais;</li> <li>• - Provimento de bens e serviços que cumpram, pelo menos, os requisitos legais mínimos.</li> </ul>
Ética	Obrigação de fazer o que é certo, justo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempenho de maneira consistente com as expectativas de morais sociais e normas éticas;</li> <li>• Reconhecimento e respeito a normas éticas ou morais novas, ou em evolução, que sejam adotadas pela sociedade;</li> <li>• Prevenção de que normas éticas sejam comprometidas ao alcance de metas corporativas;</li> <li>• - Reconhecimento de que integridade corporativa e comportamento ético vão além de mera obediência a leis e regulações.</li> </ul>
Filantrópica	Contribuição com recursos para a comunidade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempenho de maneira consistente com as expectativas filantrópicas da sociedade;</li> <li>• Assistência à arte;</li> <li>• Participação voluntária de gerentes e empregados em atividades de caridade dentro de suas comunidades;</li> <li>• Provimento de assistência a instituições públicas e privadas;</li> <li>• - Assistência voluntária a projetos que melhorem a qualidade de vida de uma comunidade.</li> </ul>
Econômica Pública	Atuação em políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação no desenvolvimento de cadeias produtivas que envolvam a empresa;</li> <li>• Atuação no desenvolvimento científico e tecnológico;</li> <li>• - Atuação no desenvolvimento da economia regional, buscando alternativas de geração de emprego e renda.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria baseada em Carroll (1991), Pinheiro e Giambiaggi (1992) e Miranda e Amaral (2011).

As quatro primeiras linhas do quadro 1 são adaptações das definições e caracterizações de responsabilidades corporativas, conforme defende Carroll (1991). Destaca-se que foi necessário caracterizar a responsabilidade econômica delineada por Carroll (1991) como sendo privada, para diferenciá-la da pública, que afeta as empresas estatais. A definição e caracterização de responsabilidade econômica pública é inspirada na leitura de Pinheiro e Giambiaggi (1992) e Miranda e Amaral (2011).

A segunda categoria de interesse, mecanismos isomórficos, serviu para verificar a base da procura de legitimação das práticas de transparência observadas nos três portais analisados. Nesse sentido, considera-se aderência ao isomorfismo coercitivo quando há uma indicação de que a prática é decorrente de imposição regulamentar. Já em relação ao isomorfismo normativo, enquadram-se as práticas recomendadas por associações profissionais e que não tenham sido capturadas por regulamentações. Por fim, o enquadramento ao isomorfismo mimético é entendido quando se percebe que não há enquadramentos nos mecanismos anteriores e quando se observa que a mesma prática é observada em outras empresas. Para tanto, foi feita uma busca quanto às coincidências dessas práticas em portais de outras empresas que atuam na produção e distribuição de gás e petróleo. Para apoiar os enquadramentos nas categorias dessas variáveis, foram consultados, também, documentos que estavam disponibilizados nas páginas do portal, e regimentos e normas de boas práticas que amparam a legitimação das práticas de transparência.

Cabe apontar as críticas ou limitações associadas à operacionalização dos conceitos de isomorfismo surgidas em textos recentes. Misoczky (2005) mostra dificuldades encontradas em enquadrar o isomorfismo normativo como um tipo-ideal *weberiano*. Em seu trabalho sobre organizações de saúde, a autora defende que apenas os aspectos regulativos e cognitivos devem ser considerados para explicar a influência da profissão médica. Para ela, a maioria dos enquadramentos normativos observados em organizações de saúde, é, na verdade, implementada por forças coercitivas, mesmo que os enquadramentos tenham sido elaborados na forma de códigos profissionais, situação parecida àquela de certificação de práticas de governança corporativa exigidas no mercado internacional, já mencionada nesse artigo. Nesse mesmo sentido, Vasconcelos e Vasconcelos (2003) indicam que certificados elaborados para padronizar práticas profissionais como o ISO9000, muito embora sejam de livre decisão para adoção ou não, muitas vezes acabam se tornando imposições coercitivas. Essa dificuldade em enquadrar o isomorfismo normativo como tipo ideal *weberiano* pode ser observado na diversidade de indicadores utilizados para qualificar práticas como isomorfismo normativo nos textos empíricos que se utilizam dessa variável.

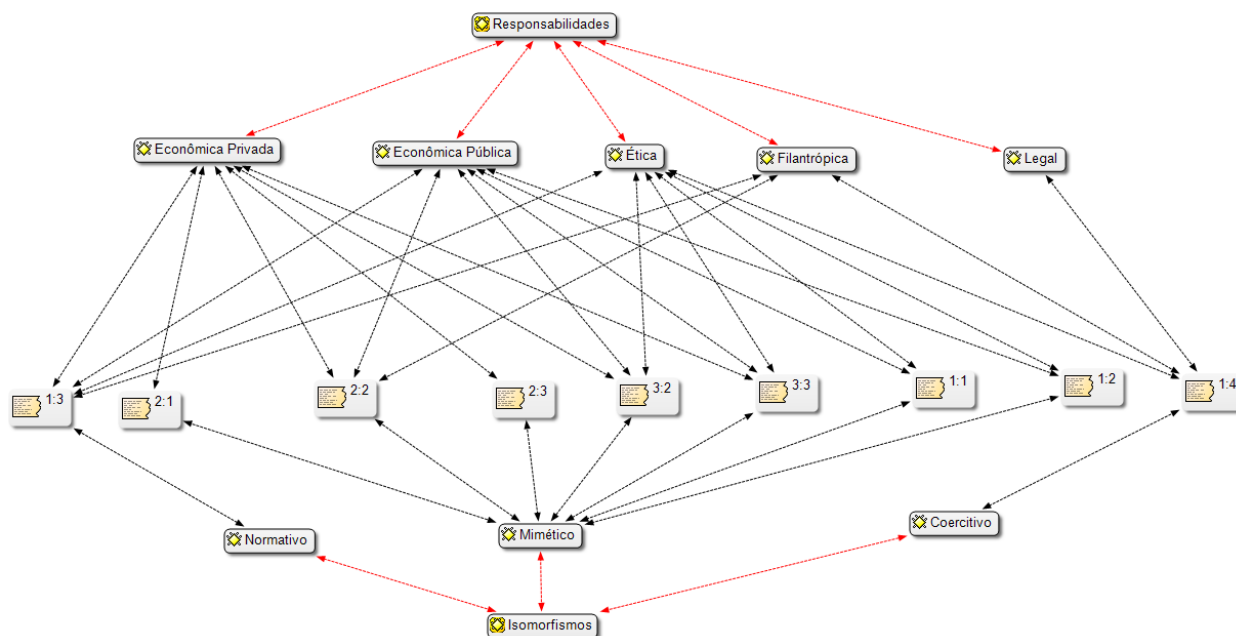
O isomorfismo normativo pode ser: a observação de predominância de uma escola de formação profissional (BRANDAU, ENDENICH, TRAPP et al., 2012), adesão a certificados emitidos por organizações de acreditação (VASCONCELOS e VASCONCELOS, 2003), e até mesmo o entendimento comum da sociedade de que uma determinada prática é válida (KIM, KIM e LEE, 2009). Nesse trabalho, por causa das dificuldades apontadas, opta-se pelo entendimento de que o isomorfismo normativo é encontrado nas práticas estimuladas pelos profissionais. Essas práticas são as informais amplamente disseminadas pelas redes, ou as previstas nos certificados que tenham credibilidade reconhecida pelos profissionais, desde que não haja a exigência desses certificados como força coercitiva. Quando há essa exigência, as práticas serão enquadradas como isomorfismo coercitivo.

### **Isomorfismo e transparência nas práticas de responsabilidade social da Petrobras**

A figura 1 mostra uma síntese das relações encontradas entre as responsabilidades sociais corporativas de empresas estatais operacionalizadas no Quadro 1 e os mecanismos isomórficos aplicados às práticas de transparência na análise dos nove documentos identificados no portal institucional da Petrobras como relevantes aos propósitos do estudo.

Figura 1

**Responsabilidades da Petrobras e isomorfismos nas práticas de transparência nas páginas do portal institucional da Petrobras.**



Fonte: Elaboração própria com o apoio de Atlas.TI baseada nos dados presentes do portal institucional da Petrobras.

Cada texto é representado na Figura 1 como um ícone retangular com uma codificação formada por um número seguido pelo sinal de dois pontos (:) e por mais um número. O primeiro número do código diz respeito a documentos que foram criados no Atlas.TI a partir dos textos selecionados. Cada documento, por sua vez, refere-se a uma seção específica do portal institucional. As seções são as seguintes: (1) Meio-ambiente e sociedade; (2) Quem somos; e (3) Nossas atividades. O segundo número do código refere-se à ordem de uma citação dentro de um documento.

Observa-se que, com exceção das citações 2:1 e 2:3 que se relacionam apenas com a responsabilidade econômica privada, todas as demais apresentam relacionamentos com pelo menos dois tipos (subcategorias) de responsabilidade social corporativa. Dessa forma, observa-se a presença de vinte e dois relacionamentos nos nove textos: dezoito deles se dividem de forma igual entre as responsabilidades econômica privada, econômica pública e ética, enquanto um refere-se à responsabilidade legal e os três restantes se associam à responsabilidade filantrópica.

Em relação aos mecanismos isomórficos, o desenho da pesquisa não permite enquadrar um mesmo documento em mais de uma categoria, sendo, portanto, nove os relacionamentos classificados. Constata-se que o mecanismo isomórfico mais evidenciado nas práticas de transparência do portal institucional da Petrobras foi o mimetismo, que concentrou sete dos nove relacionamentos, ficando um deles classificado como isomorfismo normativo e o outro como isomorfismo coercitivo.

A análise dos documentos permitiu sentir a complexidade do ambiente institucional em que a Petrobras desenvolve suas ações e procura demonstrar o cumprimento de suas responsabilidades sociais e de governança corporativa. Constata-se que a empresa age em diversas frentes, envergando esforços entre atividades diretamente relacionadas à produção econômica até a realização de seleções para projetos esportivos e culturais, passando por capacitação de funcionários, fortalecimento de cadeias produtivas e apoio ao desenvolvimento de comunidades próximas às unidades produtivas da empresa.



Em relação às diferentes responsabilidades sociais da estatal, entende-se que as informações apresentadas nos documentos relacionados à responsabilidade econômica privada reportam-se à busca de eficiência operacional e manutenção de forte posicionamento competitivo. De acordo com um ranking elaborado pela revista Fortune, a empresa configura-se como a que tem maior receita no Brasil, US\$ 145.915 milhões, e é a 23ª no mundo dentro desse critério (FORTUNE, 2014). Suas ações estão listadas em várias bolsas de valores, incluindo a de Nova Iorque. Assim, é importante que a empresa desenvolva ações que garantam a sua atratividade econômica.

Os documentos analisados evidenciam que a empresa procura diversificar suas áreas de atuação indo da extração de petróleo à distribuição de combustíveis, passando pelo refino e transporte de matéria prima. A empresa atua, ainda, no desenvolvimento de tecnologias e na capacitação de seus funcionários para atividades cada vez mais complexas, dados os novos desafios energéticos, como, por exemplo, exploração em águas ultra profundas. Sua preocupação com o longo prazo é demonstrada no documento 2:1, que elenca os objetivos de produtividade da empresa até 2030. Em relação a essa responsabilidade corporativa, o portal da Petrobras apresenta-se como um instrumento para informar a acionistas, fornecedores, consumidores e outras partes interessadas no desempenho econômico da empresa o que está sendo feito e o que se pretende fazer sob a perspectiva de sustentabilidade econômica.

Em relação à responsabilidade econômica pública, a Petrobras é apresentada como uma importante engrenagem das políticas de combate à inflação a partir do controle de preços de combustíveis e das políticas públicas de desenvolvimento econômico, desde a cadeia produtiva que a impulsiona e do patrocínio que oferece, a iniciativas de geração de emprego e renda. Como já foi visto, esse tipo de responsabilidade é característica das empresas estatais e costuma ser fonte de controvérsias que tendem a diminuir a percepção no mercado da legitimidade da atuação desse tipo de empresa, principalmente, quando houver comprometimentos fortes à sua eficiência econômica (PINHEIRO e GIAMBIAGGI, 1992). Como mostra a figura 1, vários dos documentos analisados se relacionam ao mesmo tempo com as responsabilidades econômicas privadas e públicas. Por exemplo, o desenvolvimento de tecnologias e competências pode ser visto não só como uma possibilidade de atualizar as formas de atuação da empresa e mantê-la competitiva, mas, também, como uma forma de gerar um legado para todo o setor de energia no Brasil. Conforme Saravia (2005) mostra, a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico destacam-se entre os legados esperados pelas empresas estatais. Da mesma forma, o envolvimento da empresa em diversas atividades econômicas traz desdobramentos para o desenvolvimento de cadeias produtivas que envolvem vários setores econômicos e incluem comunidades e suas redes locais de produção. Por fim, a empresa contribui em ações de patrocínio de projetos que melhorem as condições de emprego e renda de comunidades. Sobre a responsabilidade ética, cabe frisar que a cadeia produtiva da Petrobras envolve vários riscos socioambientais e trabalhistas. Além disso, as ações da empresa que não estão diretamente associadas às suas atividades-fins podem, eventualmente, ser associadas a riscos morais de aparelhamento político da estatal por seus agentes (Fontes-Filho e Picolin, 2008). Convém à empresa adotar práticas que sejam legitimadas por movimentos ambientais, sindicatos, comunidades locais, dentre outros grupos de pressão. Como mostra a Figura 2, há trechos relacionados à responsabilidade ética nos documentos 1:1, 1:2, 1:3, 1:4, 3:2 e 3:3. Com exceção do documento 1:4, esses documentos se referem também às outras duas responsabilidades analisadas até aqui, sugerindo que os produtos trabalhados pela Petrobras, sendo eles direcionados à atividade econômica privada ou pública, procuram obedecer a parâmetros de sustentabilidade ambiental, diminuição de riscos de acidentes e desenvolvimento do relacionamento ético com as comunidades locais. Já a ação reportada no documento 1:4 destaca-se nessa categoria pela aparente pluralidade dos atores envolvidos nos processos que envolvem a seleção de projetos socioculturais.

Em relação à responsabilidade filantrópica, dentre as ações incluídas nessa categoria por Carroll (1991), está o apoio à arte e à educação. Como mostrado na Figura 1, documentos com trechos que se relacionam com filantropia são: 1:3, 1:4 e 2:2, e todos aqueles que tratam de atividades de patrocínio cultural.

Por fim, em relação à responsabilidade legal, cabe lembrar que as empresas estatais estão submetidas a diversos ordenamentos jurídicos que preveem, inclusive, a sua criação e extinção. A Petrobras, especificamente, deve responder a determinações de agências reguladoras tais como: ANP, ANEEL, IBAMA

e Conselho de Valores Monetários, além de regras e princípios de administração pública (BRASIL, 1988; PETROBRAS, 2013). Nos documentos analisados, observa-se apenas um com trecho que se relaciona com a responsabilidade legal: o que trata dos patrocínios culturais. Esse enquadramento ocorreu devido ao fato de os editais de seleção respeitarem os princípios constitucionais aplicados à administração pública relativos à publicidade e impessoalidade. A observação desses dois princípios pode atuar na minimização de problemas de uso político das estatais nas ações de responsabilidade social, apontados por Miranda e Amaral (2011). Infere-se, assim, que se busca por meio da evidenciação da seleção pública dos projetos a serem beneficiados, a percepção da legitimidade, já que os públicos que se interessem por esse tipo de ação da Petrobras vão perceber que há, a princípio, justiça e clareza nos critérios e mecanismos de seleção. A constatação de apenas um documento no portal institucional que diz respeito à responsabilidade legal chama atenção. Acredita-se que isso pode estar associado ao fato de esse portal estar direcionado a um público diversificado e, daí, não se aprofundar em pontos específicos de legislação. Como será visto mais adiante na apresentação da Figura 2, trechos associados à responsabilidade legal predominam nos portais ligados a públicos específicos (portal de relações com investidores) ou especificamente à transparência (portal de acesso a informações).

O Quadro 2 apresentado a seguir resume como os mecanismos de isomorfismo se relacionam com as práticas de transparência representadas pelos documentos analisados na Figura 1.

Quadro 2

**Isomorfismos observados nas práticas de transparência do portal institucional da Petrobras**

Foco da prática de transparência	Número de ocorrências	Mecanismos de isomorfismo observados
Responsabilidade econômica privada	6	Mimético 5 Normativo 1
Responsabilidade econômica pública	6	Mimético 5 Normativo 1
Responsabilidade ética	6	Mimético 4 Normativo 1 Coercitivo 1
Responsabilidade filantrópica	3	Mimético 1 Normativo 1 Coercitivo 1
Responsabilidade legal	1	Coercitivo 1
Todas	22	Mimético 15 Normativo 4 Coercitivo 3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do estudo.

A preponderância dessas práticas parece responder a pressões miméticas, e não a pressões coercitivas (imposição regulamentar) ou normativas (recomendações de associações profissionais ou de classe). De acordo com a operacionalização, a classificação "mimética" foi atribuída, em primeiro momento, quando a

prática não se enquadrava nas categorias coercitiva ou normativa. Para confirmar ou não a classificação preliminar, verificaram-se as práticas correntes entre as empresas que atuam no mesmo setor que a Petrobras. Assim, foi constatado que todas as três seções do portal institucional analisadas aqui aparecem de alguma forma nos portais das seguintes empresas multinacionais: Chevron, Shell, BP e Total (CHEVRON, 2014; SHELL, 2014; BP, 2014; TOTAL, 2014). O Quadro 3 apresenta os resultados dessa comparação, deixando clara a grande convergência nas práticas de transparência dessas empresas.

Quadro 3

**Comparações de seções de sites da internet de cinco empresas multinacionais de petróleo**

Petrobras	Chevron	Shell	BP	Total
Quem somos	About Chevron	About Shell	About BP	Total inside
Nossas atividades	Our Business	Our Business	What we do	Énergies & Savoir-Faire
Sociedade e Meio-ambiente	Corporate responsibility	Environment & Society	Sustainability	Société & Environnement

Fonte: Elaboração própria baseada em Chevron (2014), Shell (2014), BP (2014) e Total (2014).

A literatura sugere que as organizações conformam umas às outras justamente para sinalizar sua adequação social e legitimar-se frente a públicos críticos (MEYER e ROWAN, 1977). Nesse sentido, cabe observar que as empresas de petróleo costumam ser visadas por ativistas socioambientais por trabalharem com produtos e serviços reconhecidos pelos seus impactos sobre o meio-ambiente, e a própria Petrobras não tem sido imune a protestos (GABRIELLI DE AZEVEDO, 2009). Ao mesmo tempo, suas atividades estão na base da economia mundial, sendo importantes para as políticas públicas e para os agentes econômicos privados. Nesse sentido, parece ser compreensível que essas companhias tenham interesse em desenvolver ações de transparência voluntárias que demonstrem o alcance de suas responsabilidades corporativas, procurando evitar regulamentações formais.

Conforme a Figura 1, o isomorfismo normativo se relaciona ao documento 1:3, que trata do relatório de sustentabilidade da Petrobras. Nesse documento, consta que a divulgação e o formato do relatório são práticas recomendadas e padronizadas pela Global Report Initiative, uma organização que discute e indica parâmetros para preparação e divulgação de relatórios sobre sustentabilidade (PETROBRAS, 2013). Além de sinalizar sua adesão a parâmetros aceitos por uma comunidade interessada em sustentabilidade, a divulgação pode livrar a empresa do estereótipo de mera propaganda que, de acordo com Oliveira (2005), costuma macular as iniciativas socioambientais organizacionais.

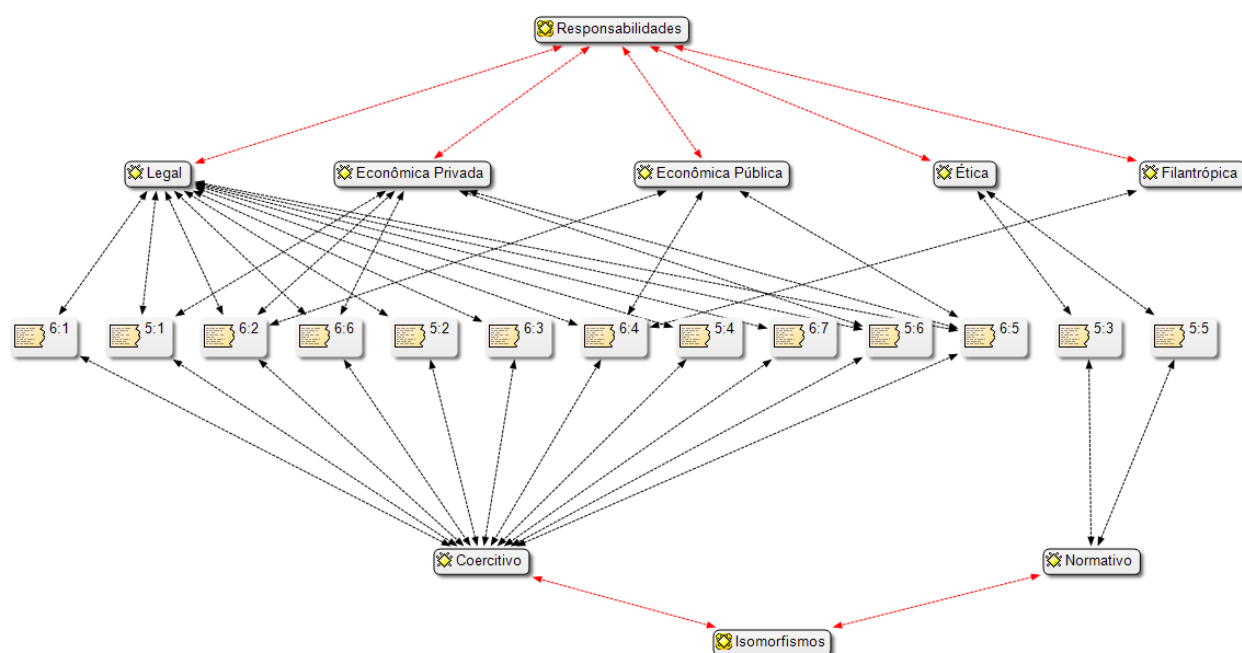
Por fim, o isomorfismo coercitivo identificado em Figura 1 está associado ao documento 1:4 que trata das seleções públicas para projetos sociais, educativos, esportivos e ambientais, e mostra o cumprimento por parte da Petrobras do princípio da publicidade e impessoalidade da Administração Pública determinada pela Constituição Federal brasileira e exigido também das empresas estatais brasileiras.

A segunda parte da análise documental realizada tratou de documentos recolhidos dos portais Relações com Investidores (seis documentos, representados na Figura 2 pelos ícones cujos códigos começam com o número cinco) e Acesso à Informação (sete documentos, representados pelos códigos que começam com o número seis). A Figura 2, também elaborada com o apoio do Atlas. TI, mostra a categorização dos conteúdos dos respectivos documentos em termos de responsabilidades corporativas e de isomorfismo. Diferente do que foi observado na análise anterior, na Figura 2, a maior concentração de associações é na categoria de Responsabilidade Legal, seguida com número visivelmente menor pelas categorias Econômica Privada e Econômica Pública. A Responsabilidade Ética aparece com apenas dois relacionamentos, enquanto a Responsabilidade Filantrópica exibe apenas um. Diferente também foi a distribuição dos isomorfismos

observados. O isomorfismo mimético, que predominou na primeira análise, sequer aparece na Figura 2. Enquanto isso, o isomorfismo coercitivo, com apenas um relacionamento na primeira análise, surge com onze dos treze relacionamentos observados na Figura 2, com os outros dois qualificados como isomorfismo normativo.

Figura 2

**Responsabilidades da Petrobras e isomorfismos nas práticas de transparência nas páginas dos portais  
Relacionamento com Investidores e Acesso a Informação da Petrobras**



Fonte: Elaboração própria com o apoio de Atlas.TI baseada nos dados presentes no portal institucional da Petrobras.

Quadro 4

**Isomorfismos observados nas práticas de transparência dos portais Relações com Investidores e  
Acesso a Informações da Petrobras**

Foco da prática de transparência	Número de ocorrências	Mecanismos de isomorfismo observados
Responsabilidade econômica privada	5	Coercitivo 5
Responsabilidade econômica pública	3	Coercitivo 3
Responsabilidade ética	2	Normativo 2
Responsabilidade filantrópica	1	Coercitivo 1
Responsabilidade legal	11	Coercitivo 11
Todas	22	Coercitivo 20 Normativo 2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do estudo.

Infere-se que a grande concentração de ocorrências relacionadas à responsabilidade legal observada na Figura 2 decorre do fato de que os dois portais analisados foram construídos em cumprimento de legislação. O portal de Relacionamento com Investidores pode ser visto como uma maneira de atender à obrigatoriedade de a empresa atribuir a um diretor a função de relações com investidores e desse diretor ser responsável pela prestação de informações ao público investidor, conforme estabelece a instrução número 202 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), de 6 de dezembro de 1993, com redação dada aos artigos 5 e 6 pela Instrução CVM nº 309, de 10 de junho de 1999. Essa regulamentação afeta as empresas que possuem ações negociadas em bolsas brasileiras. Já a criação do portal de Acesso à Informação responde a leis que afetam entes estatais federais, que é o caso da Petrobras. Por exemplo, conforme o documento 6:1, a prática de transparência através da internet é motivada pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527 /2011), bem como pelos decretos 5.481 e 5.482, de 30 de junho de 2005, da Presidência da República. Essas legislações explicam, também, a concentração do isomorfismo coercitivo como legitimador das práticas de transparência nos dois portais. De fato, a leitura dos textos que se relacionam com a responsabilidade legal revela que todas as ações descritas nada mais são do que sistematizações de práticas de transparência ou comprovação de conformidade com normas de governança corporativa. Nesse sentido, a transparência pode ser considerada como uma manifestação da responsabilidade legal. A análise sob essa ótica revela que, no Brasil, as empresas estatais que possuem ações em bolsas de valores estão sujeitas a exigências de transparência mais rígidas do que no caso de empresas privadas, já que, além dos códigos de agências reguladoras de mercado de capitais, devem obedecer também a princípios da Administração Pública. A Petrobras, em particular, por também estar listada em bolsas de valores internacionais, estende essas obrigações para as normas dessas praças, conforme pode ser lido no documento 5:1, com destaque para as pressões coercitivas de agentes internacionais, principalmente no que diz respeito às práticas e normas contábeis (LEVINE e SCHMUKLER, 2007; LASMIN, 2011).

As práticas de transparência relacionadas à responsabilidade econômica privada tratam da prestação de informações de relevância às partes interessadas no desempenho econômico da empresa. O conteúdo disponibilizado no portal de relacionamento com investidores pode ser utilizado por qualquer interessado em seus próprios mecanismos de processamento de dados. Os usuários têm acesso a informações sobre riscos e oportunidades associados à empresa. Além disso, podem avaliar se a Petrobras está atingindo seus objetivos econômico-financeiros e operacionais (O'RIAN, CURRY e HARTH, 2012). Um exemplo dessa possibilidade é o documento 5:6, uma página ou tela do portal que permite às partes interessadas acesso irrestrito a arquivos de planilhas eletrônicas que tratam de informações sobre ações e títulos de dívida. Esses arquivos podem ser incorporados ao seu capital informacional com um simples comando sobre o botão “download da planilha”. Outras análises que os usuários dessa página podem fazer tratam da viabilidade de investimentos da empresa em países estrangeiros. Esse tipo de informação tem o potencial de abrir a empresa a questionamentos. Peng e Pleggenkuhle-Miles (2009) mostram que nos EUA já se observa amplos questionamentos da sociedade civil com respeito a corte de custos e reestruturação de empresas privadas, diminuindo investimentos domésticos e redirecionando-os ao exterior para sustentar uma vantagem econômica. No Brasil, para as empresas estatais, a ocorrência de eventuais desinvestimentos domésticos poderia repercutir de forma ainda mais forte, já que envolve destinação de recursos muitas vezes provenientes dos cidadãos brasileiros. Um caso questionado de investimento de empresa estatal no exterior que envolve a Petrobras e que frequentou o noticiário durante o ano de 2014 foi a compra da refinaria Pasadena nos Estados Unidos (GLOBO, 2014). Embora as informações disponibilizadas sejam direcionadas a investidores, estão disponíveis a todos. Entende-se, portanto, que a política clara de divulgação das ações de investimento da Petrobras e, por extensão, das empresas estatais de modo geral, pode ajudar a inserir os cidadãos nos debates públicos sobre os destinos dos recursos dessas empresas, contribuindo para, eventualmente, diminuir as tensões que possam pôr em cheque a legitimação dessas ações.

Em relação à responsabilidade econômica pública, o destaque fica por conta da publicidade da atuação da Petrobras junto a programas, ações, projetos e atividades, bem como na divulgação da execução financeira e dos repasses e transferências de recursos financeiros, que constam nos documentos 6:2, 6:4 e 6:5. Por exemplo, o portal de Acesso à Informação divulga o relacionamento da empresa com o planejamento e execução orçamentária da União, deixando claro o papel da Petrobras como agente das políticas públicas do Governo Federal.



Os dois documentos associados à responsabilidade ética na Figura 2, ao contrário dos que foram analisados nos parágrafos anteriores, não se relacionam a regulamentos impositivos e sim, a boas práticas de governança corporativa propostas por organizações idôneas, permitindo sua classificação na categoria de isomorfismo normativo. A Petrobras exibe em seu portal o selo do índice de sustentabilidade Dow-Jones. Tal selo é conferido pela bolsa de valores de Nova Iorque às empresas que se comprometem a buscar cumprir metas de sustentabilidade e evidenciam a busca de conformidade com os critérios desse índice. Já o documento 5:3 demonstra adesão à recomendação do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) da confecção de um código de conduta para administradores e funcionários que abrange um número considerável de assuntos econômicos, sociais e administrativos, inclusive a definição de responsabilidades sociais e ambientais (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2010, p. 66).

Por fim, em relação à responsabilidade filantrópica, apenas o documento 6:4 enquadra-se nessa categoria. Os repasses e transferências de recursos financeiros dizem respeito a convênios dos quais a Petrobras faz parte, sendo que alguns são ligados a patrocínios de projetos socioculturais tratados na análise da Figura 1.

Quadro 5

**Isomorfismos observados nas práticas de transparência dos portais Relações com Investidores e Acesso a Informações da Petrobras**

Foco da prática de transparência	Nº de Ocorrências Portal Instit.	Nº de Ocorrências Portais Rel. com Invest. e Acesso a Inform.	Total de ocorrências	Mec. de Isomorf. Portal Instit.	Mec. de Isomorf. Portais Rel. com Invest. e Acesso a Inform.	Total
Responsabilidade econômica privada	6	5	11	Mimet. 5 Normat. 1 Coercit. 0	Mimet. 0 Normat. 0 Coercit. 5	Mimet. 5 Normat. 1 Coercit. 5
Responsabilidade econômica pública	6	3	9	Mimet. 5 Normat. 1 Coercit. 0	Mimet. 0 Normat. 0 Coercit. 3	Mimet. 5 Normat. 1 Coercit. 3
Responsabilidade ética	6	2	8	Mimet. 4 Normat. 1 Coercit. 1	Mimet. 0 Normat. 2 Coercit. 0	Mimet. 4 Normat. 3 Coercit. 1
Responsabilidade filantrópica	3	1	4	Mimet. 1 Normat. 1 Coercit. 1	Mimet. 0 Normat. 1 Coercit. 1	Mimet. 1 Normat. 2 Coercit. 2
Responsabilidade legal	1	11	12	Mimet. 0 Normat. 0 Coercit. 1	Mimet. 0 Normat. 0 Coercit. 11	Mimet. 0 Normat. 0 Coercit. 12
Todas	22	22	44	Mimet. 15 Normat. 4 Coercit. 3	Mimet. 0 Normat. 2 Coercit. 20	Mimet. 15 Normat. 6 Coercit. 23

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do estudo.

Em seu conjunto, as práticas de transparência da Petrobras concretizadas nos documentos analisados nos três portais da Petrobras evidenciam o compromisso da estatal com seus duplos objetivos estratégicos, reportando-se ao cumprimento de todos os cinco tipos de responsabilidade social esperados de empresas desse tipo. Evidenciam, também, sensibilidade aos três tipos de pressão isomórfica preconizados na literatura. No entanto, como pode ser observado no Quadro 5, a análise revela diferenciação das práticas de transparência de acordo com o público-alvo, como já apontado. Além disso, desvela perfis distintos de pressões de acordo com o tipo de responsabilidade social a que se reporta.

Nesse sentido, alguns pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, observa-se que somente aparecem pressões coercitivas ao redor da responsabilidade legal, o que não chega a surpreender, visto a operacionalização dos dois conceitos: a responsabilidade legal é a responsabilidade de obedecer a lei enquanto as pressões coercitivas existem no sentido de fazer cumprir a lei e a outras regras formais.

Em segundo lugar, chama a atenção o fato de os perfis da responsabilidade econômica privada e da responsabilidade econômica pública se parecerem bastante. Observa-se nas práticas de transparência de uma e de outra a pouca importância relativa das pressões normativas (uma de onze iniciativas, no caso da responsabilidade econômica privada, e uma de nove, no caso da responsabilidade econômica pública). Assim, as práticas respondem essencialmente a pressões coercitivas e miméticas. No caso da responsabilidade econômica, os pesos dos dois tipos de pressão são iguais, enquanto no caso da responsabilidade econômica pública, as pressões miméticas parecem pesar mais. Em outras palavras, para essas duas responsabilidades sociais, os esforços se dirigem principalmente a mostrar cumprimento das leis e regras formais estabelecidas e de conformidade com a prática em seu setor de atuação, a indústria petrolífera. Esse achado oferece evidência empírica em outro contexto para as observações de Bansal e Roth (2000). Esses autores perceberam que, em indústrias consideradas "sujas" – são mencionadas especificamente as indústrias de petróleo, química, mineração e produtos florestais –, a imagem pública dos impactos ecológicos da indústria é muito negativa e o grau de escrutínio de grupos interessados é muito intenso, o que contribui para o desenvolvimento de alto grau de coesão dentro da indústria. Como resultado disso, por meio de associações de classe que promovem "melhores práticas" e de monitoramento informal das práticas das outras empresas atuando na indústria, há bastante mimetismo nas práticas relacionadas à sustentabilidade ambiental nessas indústrias, motivado por preocupações de legitimidade.

Merece comentário, também, a diferenciação das ênfases dadas no material direcionado a públicos-alvo distintos. Com respeito às duas responsabilidades econômicas, os dados sugerem uma preocupação maior de mostrar conformidade com as práticas da indústria à audiência geral. Em contraste com isso, para a audiência mais especificamente interessada no desempenho financeiro e competitivo da empresa, o peso está em mostrar cumprimento das regras formais do jogo.

Finalmente, observa-se a pouca expressividade das práticas de transparência no que diz respeito às responsabilidades ética e filantrópica. Quase três-quartos das referências nos documentos analisados (72%) se relacionaram com as responsabilidades legal, econômica privada e econômica pública. Apenas 18% se relacionaram com a responsabilidade ética e poucos 4% com a responsabilidade filantrópica. Novamente, a diferenciação no material direcionado a públicos-alvo distintos é muito aparente. Tanto para responsabilidade ética quanto para responsabilidade filantrópica, a preponderância das referências (75%) é direcionada à audiência geral e somente 25% à audiência mais interessada em desempenho financeiro e competitivo.

---

## Considerações finais

Esse trabalho teve por objetivo geral determinar até que ponto os objetivos estratégicos duplos das empresas estatais são legítimos e se refletem nas práticas de responsabilidade social e governança corporativas dessas empresas. Para atingir esse objetivo, a pesquisa buscou três objetivos específicos: (1) verificar a partir da Teoria Institucional a legitimidade dos diversos objetivos estratégicos das empresas estatais e enquadrá-los

em dois conjuntos de objetivos institucionais distintos; (2) também, a partir da teoria institucional, identificar a relação entre transparência e legitimidade dos objetivos institucionais e (3) verificar até que ponto as práticas de transparência se relacionam às práticas de responsabilidade social e governança corporativa, e aos mecanismos isomórficos legitimadores.

Em relação ao primeiro objetivo específico, aplicando a Teoria Institucional aos indícios levantados na pesquisa bibliográfica sobre os objetivos de empresas estatais, foi evidenciado que as empresas estatais, de um modo geral, buscam um duplo objetivo institucional e que há legitimidade nessa busca simultânea de objetivos por vezes tratados como contraditórios.

Com respeito ao segundo objetivo específico, a verificação da relação entre transparência e legitimidade dos objetivos institucionais, a literatura revisada trata a transparência como produto ou estimulador de mecanismos isomórficos, que, por sua vez, contribuem para a legitimação de formas e práticas organizacionais. A relação percebida parece se derivar do postulado da teoria institucional de que a legitimidade é conferida por atores sociais relevantes quando percebem congruência entre seus valores e expectativas de ação, e a atuação da organização. Infere-se que, para perceber essa congruência, é necessário ter acesso às informações relevantes. Nesse sentido, foi destacada a relevância do uso de tecnologias de informação e comunicação, facilitando tanto a divulgação de dados por parte das organizações quanto seu acesso por parte dos interessados.

Finalmente, em relação ao terceiro objetivo específico, foi verificado que as práticas de responsabilidade social e governança corporativas reveladas pelas práticas de transparência da Petrobras se reportam ao cumprimento dos cinco tipos de responsabilidade social esperados de empresas estatais e que as informações disponibilizadas se explicam pelos mecanismos isomórficos legitimadores. Essas informações revelam-se diferenciadas de acordo com o tipo de pressão isomórfica e o tipo de público atendidos, mostrando a clara intenção da empresa de se legitimar tanto aos olhos de seus *shareholders* quanto aos olhos de seus *stakeholders*. Sugere-se que ameaças a essa estabilidade de legitimação das práticas de transparência podem vir de novas exigências de *stakeholders* a partir de novas possibilidades do uso de dados abertos disponibilizados nos portais.

O trabalho traz algumas contribuições à literatura, sobretudo, à literatura estratégica que trata de empresas estatais, demonstrando a legitimidade da procura de duplo objetivo estratégico, financeiro e social por parte das empresas estatais - legitimidade questionada ora pela perspectiva do mercado, que reclama da subordinação do desempenho financeiro a interesses não negociais, ora pela perspectiva do interesse público, que questiona se instrumento de política pública contemplado no orçamento da União deve gerar lucro.

Outra contribuição foi o desenvolvimento de um modelo adequado à análise da responsabilidade social corporativa de empresas estatais e o teste desse modelo, aplicando-o à avaliação das informações divulgadas pela Petrobras. Esse modelo pode ser utilizado para compreender a atuação de outras empresas estatais, possibilitando comparações e o desenvolvimento de teoria a respeito da governança corporativa e responsabilidade social desse tipo de empresa.

Finalmente, os resultados do teste do modelo permitem a elaboração de algumas perguntas e proposições que podem ser testadas em futuras pesquisas. Foi demonstrado que a Petrobras procura se legitimar divulgando informações relevantes a seus diversos *stakeholders* sobre suas múltiplas responsabilidades sociais usando práticas de transparência legitimadas em seu setor de atuação, e que o material dirigido a seus diferentes públicos procura distintos aspectos de sua atuação. As proposições que podem ser testadas em pesquisas com diferentes empresas estatais, e até em pesquisas com empresas não estatais, incluiriam: (1) que as práticas de transparência se diferenciam: (a) de acordo com o tipo de responsabilidade que a empresa procura mostrar; (b) de acordo com o tipo de público que se procura alcançar; e (c) de acordo com o setor em que a empresa atua; (2) que as pressões isomórficas sentidas do ambiente institucional variam dependendo da responsabilidade social considerada.

Cabe apontar algumas limitações ao estudo realizado. Uma diz respeito ao fato de que a ênfase do estudo está nas práticas de transparência, ou seja, nas informações que estão disponibilizadas e não no que os

recipientes pretendidos fazem com essa informação (MILNE e PATTEN, 2002). Os achados sobre a Petrobras permitem apenas indicar que os objetivos institucionais são mediados por práticas de transparência, porém não se pode afirmar que as informações disponibilizadas satisfazem os usuários, muito embora haja certificações de associações profissionais que apontem para isso.

Outra limitação se relaciona com a credibilidade das informações disponibilizadas. Brunsson (1989) argumenta que uma maneira das organizações lidar com as demandas ambientais contraditórias é a "hipocrisia organizacional", em que o discurso revelado nos documentos disponibilizados não condiz, de fato, com o que a organização realmente faz. Em seu estudo, Bansal e Roth (2000, p. 727) registraram um exemplo desse tipo de comportamento na fala de um entrevistado que confidenciava que a política ambiental de sua companhia "é só no papel", para "fazer com que os *stakeholders* se sintam bem", ou seja, o que chamamos no Brasil de "para o inglês ver".

Talvez, a limitação mais importante seja a de que os espaços sociais não se constituem apenas por meio de acomodações isomórficas (LECA, 2006). No caso de uma empresa estatal, esse espaço social seria seu *organizational domain*, ou seja, a especificação da área e meios de atuação da empresa (MEYER, 1975), o que Fligstein e McAdam (2012) chamam um campo de ação estratégica. Um consenso sobre esse domínio envolve acordo entre as expectativas dos membros da organização e com quem eles interagem sobre o que a organização faz e não faz (THOMPSON, 1967). Uma das críticas à abordagem da teoria institucional sobre a questão de legitimidade diz respeito ao seu desprezo quanto a questões de agência e a conflitos com *stakeholders* por parte de atores organizacionais (SUCHMAN, 1995). Bourdieu (1980) apresenta a noção de campo como um espaço social estruturado, onde os participantes se diferenciam de acordo com a posição que ocupam nesse espaço em um dado momento. Segundo Bourdieu (1975), o interior desse espaço é marcado por definição de estratégias e defesa de posições. Essas dinâmicas opõem, de um lado, os atores incumbentes cujos interesses vêm dominando como esse espaço se estrutura e, de outro, os chamados insurgentes que tentam realizar algumas mudanças (FLIGSTEIN e McADAM, 2012). As estratégias têm muitas vezes como meta e objeto de contestação as regras do jogo que estão postas no campo (BOURDIEU, 1975; EMIRBAYER e JOHNSON, 2008). O que determina a posição ou polo de um participante de um campo é o seu capital ou recurso, que, nos termos de Bourdieu (1975), é compreendido para além dos recursos materiais. A posse de um capital em suas diferentes formas, tais como econômica, social, simbólica, técnica, informacional, dentre outras, é mais ou menos valorizada em função do campo em que o participante está inserido (BOURDIEU e WACQUANT, 1992; EMIRBAYER e JOHNSON, 2008). É possível ver tanto os incumbentes quanto os insurgentes de determinado campo como *stakeholders*. Fica claro nessa discussão que as forças ao redor da legitimidade de determinadas ações não são estáticas. Assim, as limitações, aqui, dizem respeito não apenas a não consideração das agências (e somente aos mecanismos isomórficos, sem considerar o que os faz funcionar), mas também à perspectiva temporal do estudo focado na situação atual e não como se chegou a essa situação, ou para onde se vá.

Quanto aos rumos que os processos de legitimação podem tomar ao redor do domínio organizacional de uma empresa estatal como a Petrobras, sugere-se atenção aos usos das tecnologias de informação e comunicação, e seu impacto sobre as possibilidades de transparência e acesso à informação por parte dos atores sociais com expectativas sobre o que a organização faz. Observa-se, já, a atuação de atores insurgentes que, utilizando-se de seus capitais sociais e técnicos, trazem novas propostas para as regras do jogo que envolvem a transparência pela internet. As contestações vêm, sobretudo, de *hacker* ativistas e militantes de ONGs que atuam no campo da transparência através de propostas e diretrizes que apontam para dados abertos (JAPPINEN, TOIVONEN e SALONEN, 2013). A abordagem de dados abertos caracteriza-se pela livre disponibilidade de dados que podem ser usados irrestritamente por qualquer agente (BRAZILIAN, RICE, ROTICH et al., 2012). Atualmente, alcança principalmente os governos ao redor de questões relacionadas à transparência e ao desenvolvimento do Governo Eletrônico e Democracia Eletrônica (O'RIAN, CURRY, HARTH, 2012; CRAVEIRO, SANTANA e ALBUQUERQUE, 2013). Na iniciativa privada, apesar do uso menor, já existem expressões da necessidade de as empresas também divulgarem informações pela via dos dados abertos (PREMUROSO e BHATTACHARYA, 2008). A transparência proporcionada poderia ser vista como uma sinalização de uso de melhores práticas de governança corporativa, o que permitiria

diferenciar as empresas que têm bons resultados a mostrar daquelas que não têm (UNERMAN e BENNETT, 2004), e, por extensão, isso daria a elas maior legitimidade.

Infere-se, assim, que a legitimidade é um alvo constantemente em movimento que tem que ser conquistado diariamente e que o que se considera transparência também está em estado de mutação. Convém aos gestores e pesquisadores ficarem atentos. As práticas de transparência de hoje não necessariamente serão suficientes para a legitimação amanhã.

---

## Referências

- AGUILERA, R. et al. Corporate governance and social responsibility. **Corporate Governance: An International Review**, v. 14, n. 3, p. 147-158, 2006.
- ALLEN, M. W.; CAILLOUET, R. H. Legitimation endeavors: impression management strategies used by an organization in crisis. **Communication Monographs**, v. 61 n. 1, p. 44-62, 1994.
- BANSAL, P.; ROTH, K. Why companies go green: a model of ecological responsiveness. **Academy of Management Journal**, v. 43, n. 4, p. 717-736, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**, ed. rev. Atual. Lisboa: Editora Edições 70, 2009.
- BEDDEWELA, E.; HERZIG, C. Corporate social reporting by MNCs' subsidiaries in Sri Lanka. **Accounting Forum**, v. 27, n. 2, p. 135-149, 2012.
- BM&FBOVESPA. **O que são segmentos de listagem**. Disponível em <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/servicos/solucoes-para-empresas/segmentos-de-listagem/o-que-sao-segmentos-de-listagem.aspx?Idioma=pt-br>>. Acesso em 28 jun. 2014.
- BOURDIEU, P. La spécificité du champ scientifiques et les conditions sociales du progrès de la raison. **Sociologie et Société**, v. 7, n. 1, p. 91-118, 1975.
- \_\_\_\_\_. **Questions de sociologie**. Paris: Editions de Minuit, 1980.
- \_\_\_\_\_; WACQUANT, L. **An invitation to reflexive sociology**. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- BP. Disponível em: <<http://www.bp.com>>. Acesso em: 4 de abril de 2014.
- BRANDAU, M. et al. Institutional drivers of conformity – Evidence for management accounting from Brazil and Germany. **International Business Review**, v. 22, n. 2, p. 466-479, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei de Acesso à Informação**. Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
- BRAZILIAN, M. et al. Open source software and crowdsourcing for energy analysis. **Energy Policy**, v. 49, p. 149–153, 2012.
- CARROLL, A. The pyramid of corporate social responsibility: toward of moral management of organizational stakeholder. **Business Horizons**, v. 34, n. 4, p. 39-48, 1991.
- CARVALHO, A. G. Governança Corporativa no Brasil em Perspectiva. In: CARVALHAL DA SILVA, A. L.; LEAL, R. P. C. (Org.). **Governança Corporativa - Evidências Empíricas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.
- CHEVRON. Disponível em: <<http://www.chevron.com>>. Acesso em 4 abr. 2014.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO [CGU]. **Manual de direito disciplinar para empresas estatais**, 2011.



CRAVEIRO, G.; SANTANA, M.; ALBUQUERQUE, J. Assessing Open Government Budgetary Data in Brazil. In: ICDS 2013. The Seventh International Conference on Digital Society, **Anais...** Nice, 2013.

CRESWELL, J. W. **Qualitative Inquiry & Research Design** — Choosing Among Five Approaches. 3. ed. Sage Publications, 2013.

DAWES, S. Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 377–383, 2010.

DEEPHOUSE, D. L. Does Isomorphism Legitimate? **Academy of Management Journal**, v. 39, n. 4, p. 10-24-1039.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

ELSBACH, K. D.; SUTTON, R. L. Acquiring Organizational Legitimacy Through Illegitimate Actions: A Marriage of Institutional and Impression Management Theories. **Academy of Management Journal**, v. 35, n. 4, p. 699-738, 1992.

EMIRBAYER, M.; JOHNSON, V. Bourdieu and organizational analysis. **Theor Soc.**, v. 37, n. 1, p. 1–44, 2008.

ERNST&YOUNG. **Government as best in class shareholder**, 2010.

EXAME. **As 100 maiores empresas do Brasil - 2013**. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/empresas/melhores-e-maiores/ranking/2013/>. Acesso em 27 jun. 2014.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FONTES-FILHO, J.; PICOLIN, L. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Rev. Adm. Pública**, v. 42, n. 6, p. 1163-88, 2008.

FORTUNE. **Global 500**. Disponível em: <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2012/countries/Brazil.html>. Acesso em 4 abr. 2014.

FREEMAN, R.; WICKS, A.; PARMAR, B. Stakeholder Theory and “The Corporate Objective Revisited”. **Organization Science**, v. 15, n. 3, p. 364–369, 2004.

FREITAS, C.; GUIMARÃES, T. Isomorphism, Institutionalization and Legitimacy: Operational Auditing at the Court of Auditors. **Rev. adm. contemp.**, v. 11, n. Edição Especial 1, p. 153-175, 2007.

GABRIELLI DE AZEVEDO, J. S. The greening of Petrobras. **Harvard Business Review**, v. 87 n. 3, p. 43-47, 2009.

GLOBO. **Entenda a compra da refinaria de Pasadena pela Petrobras**. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/03/entenda-compra-da-refinaria-de-pasadena-pela-petrobras.html>. Acesso em 28 de junho de 2014.

HENDERSON, H.; SHEETZ, S.; TRINKLE, B. The determinants of inter-organizational and internal in-house adoption of XBRL: A structural equation model. **International Journal of Accounting Information Systems**, v. 13, n. 2, p. 109–140, 2012.

HOROCHOVSKI, R.; CLEMENTE, A. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-15, 2012.

HUSE, M. Accountability and creating accountability: a framework for exploring behavioural perspectives of corporate governance. **British Management Journal**, v. 16, p. S65-S79, 2005.

KIM, S.; KIM, H.; LEE, H. An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 42–50, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [IBGC], **Código das melhores práticas de governança corporativa**, 2010.

JAPPINEN, S.; TOIVONEN, T.; SALONEN, M. Modelling the potential effect of shared bicycles on public transport travel times in Greater Helsinki: An open data approach. **Applied Geography**, v. 43, p. 13-24, setembro, 2013.

LASMIN. Accounting standards internationalization revisit: Managing responsible diffusion. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 25, p. 363 – 374, 2011.

LECA, B. Pas seulement des « lemmings »: Les relations entre les organisations et leur environnement dans le néo-institutionnalisme sociologique. **Finance Contrôle Stratégie**, v. 9, n. 4, p. 67 – 86, 2006.

LEVINE, R.; SCHUMUNKLER, S. Migration, spillovers, and trade diversion: The impact of internationalization on domestic stock market activity. **Journal of Banking & Finance**, v. 31, p. 1595-1612, 2007.

MACFARLANE, F. et al. Achieving and sustaining profound institutional change in healthcare: Case study using neo-institutional theory. **Social Science & Medicine**, v. 80, p. 10-18, março 2013.

MENEZES, M. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 107-125, 2012.

MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, p. 340-363, 1977.

MEYER, M. W. Organizational domains. **American Sociological Review**, v. 40, n. 5, p. 599-615, 1975.

MILNE, M. J.; PATTEN, D. M. Securing organizational legitimacy: an experimental decision case examining the impact of environmental disclosures. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 15, n. 3, p. 372 - 405, 2002.

MIRANDA, R.; AMARAL, H. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **Rev. Adm. Pública**, v. 45, n. 4, p. 1069-94, 2011.

MISOCZKY, M. O isomorfismo normativo e a análise de organizações de saúde. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 6, 2005.

NAKAYAMA, R.; TEIXEIRA, R. Esquemas interpretativos de dirigentes e fornecedores com relação a estratégias e ações de responsabilidade social: o caso da empresa O Boticário. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 82-107, 2012.

NELSON, R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.

OECD. **Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises**. OECD Publishing, 2005.

OLIVEIRA, José A. P. Uma avaliação dos balanços sociais das 500 maiores. **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 2, 2005.

O'RIAIN, S.; CURRY, E.; HARTH, A. XBRL and open data for global financial ecosystems: A linked data approach. **International Journal of Accounting Information Systems**, v. 13, n. 2, p. 141-162, 2012.

PENG, M. W. Institutional transitions and strategic choices. **Academy of Management Review**, v. 28, n. 2, p. 275-296, 2003.

\_\_\_\_\_; PLEGGENKUHLE-MILES, E. Current debates in global strategy. **International Journal of Management Reviews**, v. 11, n. 1, p. 51-68, 2009.

PETROBRAS. **Relatório de sustentabilidade 2013**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/relatorio-de-sustentabilidade/>>. Acessado em 4 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Nossa história**. Disponível em: <<http://www.petrobras.com/pt/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em 27 jun. 2014.

PINHEIRO, A.; GIAMBIAGGI, F. As empresas estatais e o programa de privatização do governo Collor. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 22, n. 2, p. 241-288, 1992.

PREMUROSO, R. F.; BHATTACHARYA, S. Do early and voluntary filers of financial information in XBRL format signal superior corporate governance and operating performance? **International Journal of Accounting Information Systems**. v. 9, n. 1, p. 1-20, 2008.

PUFFER, S.; MCCARTHY, D. Can Russia's state-managed, network capitalism be competitive? Institutional pull versus institutional push. **Journal of World Business**, v. 42, n. 1, p. 1-13, 2007.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 1999.

ROBSON, K. et al. Transforming audit technologies: Business risk audit methodologies and the audit field. **Accounting, Organizations and Society**, v. 32, n. 4-5, p. 409-438, 2007.

SARAVIA, E. As Empresas Estatais como Instrumento da Política Científico-Tecnológica. **Cad. EBAPE.BR**, v. 3, n. Edição Especial, p. 1-14, 2005.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

SHELL, Disponível em: <<http://www.shell.com>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

SILVA NETO, A. L. Objetivos e sistemas de controle de empresas estatais. **Rev. Adm. Pública**, v. 31 n. 3, p. 5-22, abr-jun. 1997.

STAKE, R. E. **The Art of Case Study Research**. Los Angeles: Sage Publications, 1995.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

THOMPSON, J. **Organizations in action: social science base of administrative theory**. New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1967.

TOTAL. Disponível em: <<http://total.com/fr>>. Acesso em: 4 abr. 2014.

TREBAT, T. **Brazil's State-Owned Enterprises**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1983.

UNERMAN, J.; BENNETT, M., Increased stakeholder dialogue and the internet: towards greater corporate accountability or reinforcing capitalist hegemony?, **Accounting, Organisations and Society**, v. 29, n.7, p. 685-707, 2004.

VASCONCELOS, I.; VASCONCELOS, F. ISO9000, Consultants and Paradoxes: a Sociological Analysis of Quality Assurance and Human Resource Techniques. **Rev. adm. contemp**, v. 7, n. 1, p. 173-194, 2003.