



the concept of sustainable development, especially in the face of currents that endanger such balance. The methodology used is documentary analysis and interpretation of the relevant legal instruments and their testing against the conceptual framework proposed (that of inclusive development). The article finds that both jurisdictions, as a general rule, opt for voluntary public environmental disclosure. As for the implications, it concludes that these options are incompatible with the idea of inclusive development. Nonetheless, the conceptual framework provided by the idea of inclusive development has the potential of functioning as a framework of checks and balances in the design and implementation of sustainable development policies. Moreover, it provides the possibility for the improvement of existing systems, and provides greater possibility for alignment of those policies and systems with the idea of sustainable development and, fundamentally, for the improvement of the quality of life of the most disadvantaged people and the people most affected by environmental degradation.

Keywords: public environmental disclosure — inclusive development — sustainable development — China — Brazil.

INTRODUÇÃO

A degradação ambiental representa um dos principais desafios do século XXI, exigindo de todos os atores ações redobradas e criativas para lidar com o problema. As sociedades,³ estando entre os agentes que mais contribuem para a degradação ambiental, são importantes sujeitos em quaisquer processos desenhados para conter e reverter o problema. Igualmente importantes são as comunidades afetadas pelos efeitos ambientais negativos da atividade econômica das sociedades, especialmente as comunidades pobres, que são particularmente vulneráveis a sofrer esses efeitos negativos.

Como parte dos seus processos de governança ambiental, o grosso dos países contém nas suas legislações normas sobre a divulgação de informação ambiental pelas sociedades. Alguns optam por regimes de divulgação pública enquanto outros optam por regimes de divulgação a apenas uma parte interessada ou a algumas partes interessadas, normalmente estando em primeira linha o governo. Noutra perspectiva, alguns optam por regimes de divulgação voluntária enquanto outros optam por regimes de divulgação obrigatória ou mista. A divulgação ambiental é uma vertente importante da transparência ambiental e do acesso à informação sobre

³ Neste artigo, usa-se o termo “sociedade” com o sentido de sociedade comercial (no contexto da China) e sociedade empresarial (no contexto do Brasil).



os impactos ambientais das atividades econômicas das sociedades e sobre as suas ações destinadas a lidar com esses impactos.

O principal quadro conceitual em volta do qual a maioria das decisões e ações tomadas para mitigar e possivelmente reverter o atual quadro de degradação ambiental é, hoje, o de desenvolvimento sustentável, o qual orienta para a busca de um equilíbrio entre considerações econômicas, ecológicas e sociais nos processos de desenvolvimento. Não obstante, esse equilíbrio é um objetivo de difícil alcance e é naturalmente programático, cuja persecução deve ser constante. Nesse processo, muitas vezes acaba-se resvalando para os mesmos defeitos que o quadro conceitual de desenvolvimento sustentável pretende eliminar, designadamente a priorização de considerações econômicas em detrimento das outras duas vertentes da trindade. Como reação a este cenário, foi elaborado o conceito de desenvolvimento inclusivo, com vista a restaurar o equilíbrio posto em perigo, reiterando as componentes social e ecológica do desenvolvimento sustentável.

Com base nas premissas acima, o presente artigo busca identificar a abordagem adotada pela China e pelo Brasil em relação à divulgação ambiental, indagando especificamente se a divulgação ambiental pública das sociedades é obrigatória ou voluntária. Depois, o artigo analisa que impactos as soluções adotadas pelos dois países têm para o desenvolvimento inclusivo. Porém, com vista a clarificar a terminologia usada e definir as bases sobre as quais aquela análise será desenvolvida, o artigo começa por analisar os conceitos de divulgação ambiental pública e de desenvolvimento inclusivo.

O artigo tem como objetivo a testagem do alinhamento das normas sobre divulgação ambiental na China e no Brasil com os elementos social e ecológico da trindade do conceito de desenvolvimento sustentável (que engloba os elementos econômico, social e ecológico). Como objetivo suplementar, o artigo visa a revelar o potencial do conceito de desenvolvimento inclusivo para o alcance do equilíbrio inerente ao conceito de desenvolvimento sustentável, principalmente em face de correntes que põem em perigo o alcance desse equilíbrio.

A metodologia usada foi de análise e interpretação dos instrumentos normativos relevantes e de testagem do seu alinhamento com o quadro conceitual proposto (de desenvolvimento inclusivo).

O artigo contribui para a literatura com uma abordagem nova, estabelecendo a ligação entre a divulgação ambiental e o desenvolvimento inclusivo



e iluminando os caminhos para possíveis melhoramentos nas políticas públicas com vista a mais facilmente se conduzir o processo de desenvolvimento sustentável mantendo o equilíbrio, que é inerente a este conceito.

2. O CONCEITO DE DIVULGAÇÃO AMBIENTAL PÚBLICA

A divulgação ambiental é frequentemente associada e apresentada como parte do conceito de contabilidade social e ambiental. Por exemplo, Gray et al. (1987, p. ix) definem a contabilidade social e ambiental como “o processo de comunicar os efeitos sociais e ambientais das ações econômicas das organizações a grupos de interesse específicos da sociedade e à sociedade em geral” (tradução livre). A partir desta definição, é possível extrair que a informação ambiental pode ser divulgada para uma ou algumas parte(s) interessada(s) (por exemplo, o governo, investidores institucionais, ou grandes clientes) ou para o público em geral. Este artigo foca a divulgação ambiental pública, que implica a divulgação de informação ambiental ao público em geral, de modo a atingir o maior número possível de interessados. Somente quando a divulgação ambiental é feita ao público em geral, o objetivo da transparência (normalmente associada à divulgação ambiental como um dos seus principais objetivos) pode ser razoavelmente atingido (SITU e TILT, 2018).

A opção pela divulgação ambiental pública revela um maior nível de disposição por parte do Estado de submeter os agentes econômicos a um maior nível de escrutínio público sobre seu desempenho ambiental. Comparativamente, a divulgação ambiental apenas para o governo revela uma abordagem mais conservadora, que limita consideravelmente o acesso do público à informação, não obstante esta informação possivelmente estar formalmente acessível por via indireta, por meio das instituições governamentais.

3. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO

O conceito de desenvolvimento inclusivo vem ganhado espaço nos últimos anos após o uso da expressão correspondente em documentos do Banco Asiático de Desenvolvimento, no contexto das suas estratégias visando à equidade e ao empoderamento, com base, entre outros, no desenvolvimento do capital social – o



vulneráveis a sofrer de forma mais severa os impactos negativos da degradação ambiental, para a qual os mais variados ramos da sociedade são os principais responsáveis. Assim, faz sentido averiguar como o Estado, por meio da sua legislação, aborda a questão da divulgação ambiental e quais os possíveis impactos das opções tomadas para o desenvolvimento inclusivo.

4. O REGIME JURÍDICO DA DIVULGAÇÃO AMBIENTAL PÚBLICA NA CHINA

Na China, uma forma de divulgação ambiental pública foi introduzida pela Lei de Avaliação de Impacto Ambiental em 2003, que, *inter alia*, introduziu a exigência de participação pública em processos relativos a projetos de construção. Especificamente, o Artigo 21 da Lei de Avaliação do Impacto Ambiental (2003) exige que o proponente de um projeto de construção com potenciais “efeitos consideráveis sobre o meio ambiente e para o qual seja exigido um relatório escrito sobre os efeitos ambientais” solicite comentários e sugestões do público sobre o projeto. A mesma norma dispõe ainda sobre a obrigação de o proponente explicar, em documento anexo ao relatório escrito enviado para aprovação, a razão da aceitação ou rejeição dos referidos comentários e sugestões. O primeiro aspecto a observar sobre esta exigência de participação pública é que ela implica que os proponentes de projetos de construção divulguem ao público os possíveis impactos ambientais dos seus projetos. No entanto, a norma deixa um amplo âmbito de discricção, especificamente sobre a quantidade e a qualidade das informações divulgadas, e não estabelece nenhuma sanção para a omissão dolosa ou negligente de possíveis impactos negativos do projeto. O segundo aspecto a notar é que a exigência de participação pública e, portanto, de divulgação de informação ambiental para o público, só se aplica a projetos de construção, o que demonstra que o âmbito da obrigação é muito limitado quanto aos entes passivos (SITU e TILT, 2018).

Em 2008, o atual Ministério de Ecologia e Ambiente aprovou as Normas sobre a Divulgação de Informação Ambiental (NDIA), segundo as quais as sociedades são “*encorajadas pelo Estado a divulgar voluntariamente*” informações ambientais (Artigo 19; *itálicos adicionados*. Ver também os artigos 22 e 23). Da redação das NDIA, é evidente que as sociedades não têm qualquer obrigação legal de divulgação de informação ambiental ao público.



No mesmo ano de 2008, outras instituições emitiram instrumentos jurídicos sobre a responsabilidade social corporativa, em geral, e sobre a divulgação ambiental pública, em particular. Especificamente, a Comissão de Supervisão e Administração dos Ativos Estatais do Conselho de Estado (CSAAE) emitiu as “Diretrizes para o Cumprimento de Responsabilidade Social Corporativa por Empresas Estatais Centrais” e a Bolsa de Valores de Xangai emitiu as “Diretrizes sobre Divulgação de Informações Ambientais pelas Sociedades Listadas na Bolsa de Valores de Xangai”. Em 2007, a Comissão Regulação Bancária da China havia emitido a “Recomendação sobre o Fortalecimento da Responsabilidade Social Corporativa na Indústria Bancária e Financeira”. Todos os instrumentos acabados de listar têm a natureza de *diretrizes* ou *recomendações* e, portanto, não são vinculativas e, pelo seu conteúdo, é fácil determinar que os padrões neles estabelecidos são de cumprimento voluntário e não obrigatório.

Existe alguma controvérsia quanto à natureza obrigatória ou voluntária das normas constantes dos instrumentos regulatórios emitidos pela Bolsa de Valores de Xangai e pela Bolsa de Valores de Shenzhen. Neste caso não se põe em dúvida os instrumentos que, pelo seu conteúdo, são inequivocamente diretrizes, como é o caso das Diretrizes sobre Divulgação de Informações Ambientais pelas Sociedades Listadas na Bolsa de Valores de Xangai (2008), já mencionadas no parágrafo anterior.

Ao invés, a discórdia gira em volta de instrumentos que, pela sua letra, aparentam conter comandos imperativos. Especificamente, em 2008, tanto a Bolsa de Valores de Xangai como a Bolsa de Valores de Shenzhen publicaram avisos com instruções sobre a preparação dos relatórios anuais de 2008, designadamente o “Aviso sobre o relatório anual de 2008 das sociedades listadas” da Bolsa de Valores de Xangai e o “Aviso sobre a preparação dos relatórios anuais de 2008 pelas sociedades listadas” da Bolsa de Valores de Shenzhen” (versão traduzida para inglês disponível em CHEN et al., 2018, p. 187).

Chen et al. (2018) consideram que esses avisos estabelecem requisitos obrigatórios de divulgação relacionada com a responsabilidade social corporativa das sociedades afetadas, pois contêm a obrigação de divulgação de relatórios anuais de 2008 – que para as sociedades em causa deve incluir um relatório de responsabilidade social corporativa – até 1 de maio de 2009, sob pena de serem excluídos das referidas Bolsas e serem publicamente repreendidas. Além disso, os mesmos autores entendem que



uma vez que tanto a Bolsa de Valores de Xangai como a Bolsa de Valores de Shenzhen são totalmente detidas pelo governo e supervisionadas diretamente pela Comissão de Regulação de Valores Mobiliários da China, estas ordens [constantes dos avisos acima mencionados] são essencialmente comandos governamentais (CHEN et al. 2018, p. 171; tradução livre).

Situ e Tilt (2018) discordariam da conclusão de que os requisitos de divulgação de informação pela Bolsa de Valores de Xangai e Bolsa de Valores de Shenzhen têm natureza imperativa, uma vez que as autoras consideram que estas instituições, não sendo órgãos com atribuição legislativa, não têm competência para aprovar leis ou regulamentos (ver, em especial, a posição das autoras sobre as *Guidelines on Environmental Information Disclosure by Companies Listed on the Shanghai Stock Exchange* [Diretrizes sobre a Divulgação de Informação Ambiental por Sociedades Listadas na Bolsa de Valores de Xangai], pp. 140-141). Os autores do presente artigo discordam da posição de Situ e Tilt, segundo a qual as bolsas de valores públicas na China não têm competência para emitir normas imperativas. É importante entender a natureza jurídica da Bolsa de Valores de Xangai e da Bolsa de Valores de Shenzhen, como instituições autorreguladoras com poder para aprovar, por si próprias, as normas que regem a sua atividade e sobre a participação de sociedades que pretendam estar listadas. Algumas dessas normas são imperativas para as sociedades listadas. Esta competência – ainda que não legislativa em sentido estrito – deriva da lei. Por exemplo, o artigo 118 da Lei de Valores Mobiliários da República Popular da China – uma lei aprovada pela Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular, de acordo com seus poderes legislativos – estabelece tal competência ao declarar que “as bolsas de valores devem (...) formular normas sobre listagem, negociação e administração dos membros, bem como quaisquer outras normas relevantes”.

Para concluir sobre este ponto, a Bolsa de Valores de Xangai e a Bolsa de Valores de Shenzhen podem emitir normas imperativas sobre a divulgação ambiental pública. No entanto, como é natural, estas normas se aplicam apenas às sociedades nelas listadas. Quanto aos avisos que regulam a divulgação ambiental pública aqui analisados, os mesmos tinham um escopo ainda mais limitado, pois aplicavam-se apenas a “sociedades listadas na ‘Categoria de Responsabilidade Social Corporativa’ da Bolsa de Valores de Xangai, sociedades com ações listadas no exterior e



sociedades financeiras” e “sociedades incluídas no ‘índice 100 de Shenzhen’”, respectivamente (CHEN et al., 2018, p. 187).

Em 2014, após um longo e complicado processo, a revisão da Lei de Proteção Ambiental foi aprovada, dando mais um passo adiante em favor da participação pública e da transparência, embora ainda de forma tímida. Com efeito, foi introduzida uma disposição sobre o direito de obter informação ambiental, mas a possibilidade de exercício deste direito pelo público com as sociedades como sujeito passivo é limitada, uma vez que a obrigação de divulgar informações ambientais parece caber à administração pública, como evidenciado pelo artigo 53 da referida lei (SITU e TILT, 2018).

Em teoria, os cidadãos podem solicitar informação ambiental diretamente às sociedades, mas estas não são obrigadas a fornecê-la e, se o fizerem, a quantidade e a qualidade da informação divulgada estão a seu critério. A divulgação ambiental pública obrigatória pelas sociedades é limitada a “unidades de descarga de poluentes-chave”, que estão obrigadas a “revelar de forma verdadeira” as principais informações ambientais, conforme estabelecido no Artigo 55 da Lei de Proteção Ambiental.

Recentemente, foi anunciado que a Comissão de Regulação de Valores Mobiliários da China em colaboração com o Ministério de Ecologia e Ambiente aprovaram novos requisitos que entrarão em vigor em 2020, obrigando todas as sociedades listadas a publicar os riscos ambientais, sociais e de governança associados às suas operações. Este esforço representa claramente uma evolução tanto em termos de nível de autoridade das entidades emissoras das normas como quanto ao âmbito das mesmas. A Comissão de Regulação de Valores Mobiliários e o Ministério de Ecologia e Ambiente são instituições diretamente subordinadas ao Conselho de Estado – que é o órgão supremo do poder executivo – diferentemente da Bolsa de Valores de Xangai e da Bolsa de Valores de Shenzhen que, embora possuam autonomia regulatória, estão subordinadas à Comissão de Regulação de Valores Mobiliários. Outra vantagem trazida pelas novas normas é a uniformidade, uma vez que as mesmas serão aplicadas a todas as sociedades listadas, independentemente da sua classificação e do lugar em que estejam listadas.

Para concluir, este artigo reitera a constatação de SITU e TILT (2018) de que não existe uma regra geral sobre a divulgação ambiental pública obrigatória pelas sociedades na China. A divulgação ambiental pública obrigatória apenas incide sobre os proponentes projetos de construção, sobre unidades de descarga de poluentes-



voluntária. O âmbito da divulgação ambiental pública obrigatória – pedido, renovação e concessão de licenças ambientais – é muito limitado, e a quantidade e qualidade das informações divulgadas são logicamente limitadas.

Concluindo, tanto na China quanto no Brasil vigora um sistema de divulgação ambiental voluntária, como princípio. No entanto, a China tem mais situações em que se prevê a divulgação ambiental pública obrigatória, como, por exemplo, durante o processo de avaliação de impacto ambiental e por força dos regulamentos da Bolsa de Valores de Xangai e da Bolsa de Valores de Shenzhen. Além disso, a China tem um leque mais amplo de instrumentos não imperativos, que visam a persuadir as sociedades a divulgar voluntariamente as informações ambientais.

Curiosamente, não obstante vigorar um regime de divulgação ambiental pública voluntária, muitas sociedades optam por divulgar as informações ambientais ao público, fato que levanta outra questão comumente debatida: o que determina a divulgação ambiental pública voluntária? Para responder a questão, vários estudos concluíram que a divulgação ambiental pública voluntária é principalmente motivada pela busca, manutenção ou recuperação de legitimidade perante o público e outras partes interessadas, e pela busca de influência sobre o comportamento destas partes interessadas. Consequentemente, a informação ambiental divulgada é geralmente positiva e vaga, ignorando-se notícias más. A discussão exaustiva desta questão está fora do âmbito deste artigo, mas tem recebido considerável atenção na literatura sob a temática dos determinantes da divulgação ambiental voluntária (por exemplo, LU e ABEYSEKERA, 2014; BRAGA, et al., 2011; ROVER e DOS SANTOS, 2014; SCHLENKER, 1980; HOOGHMSTRA, 2000; DEEGAN, 2002; LIU e ANBUMOZHI, 2009; WEBER, 2018). Não obstante, assumindo que a divulgação ambiental voluntária pública é determinada pelas razões e nas formas acabadas de indicar, não se pode ignorar o óbvio, designadamente a não consonância dessa divulgação com os objetivos da transparência ambiental e de acesso à informação pelo público.

6. POTENCIAIS IMPLICAÇÕES DAS OPÇÕES LEGISLATIVAS DA CHINA E DO BRASIL SOBRE O DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO

Os sistemas de divulgação ambiental pública voluntária que, em geral, vigoram na China e no Brasil afectam o acesso à informação ambiental pelo público



pela ideia de desenvolvimento apresenta-se como um potencial mecanismo de freios e contrapesos na concepção e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável, muitas vezes feridas dos defeitos de priorização do elemento econômico, em detrimento dos elementos social e ambiental. Ele permite, pois, assegurar a presença dos dois elementos (social e ambiental) da trindade do desenvolvimento sustentável que se tem evidenciado como sendo mais vulneráveis à opções negativas por parte dos fazedores de políticas públicas e dos agentes econômicos.

Adicionalmente, o quadro conceitual de desenvolvimento inclusivo permite o melhoramento dos sistemas vigentes, dando mais possibilidade de alinhamento com o desenvolvimento sustentável e, fundamentalmente, para a melhoria da qualidade de vida das camadas mais desfavorecidas e mais afectadas pela degradação ambiental. No campo específico da divulgação ambiental pública, o que se almeja não é uma mera formalidade, mas a criação de mecanismos que possam efectivamente garantir que os destinatários recebam informação em quantidade e qualidade necessária para a materialização efectiva da sua participação em processos de governança ambiental e social que os afectem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADB (Asian Development Bank). *Moving the poverty reduction agenda forward in Asia and the Pacific: the long-term strategic framework of the Asian Development Bank (2001–2015)*. Manila: ADB, 2001.

ADB (Asian Development Bank). *Enhancing the fight against poverty in Asia and the Pacific: the poverty reduction strategy of the Asian Development Bank*. Manila: ADB, 2004.

ADB (Asian Development Bank) *Special Evaluation Study on Long-Term Strategic Framework: Lessons from Implementation (2001–2006)*. Manila: ABD, 2007.

BRAGA, C. et al. Fatores determinantes do nível de divulgação ambiental no setor de energia elétrica no Brasil. *Advances in Scientific and Applied Accounting*. Vol. 4, No. 2, pp. 230-262, 2011.

CHEN, Y. et al. *The effects of mandatory CSR disclosure on firm profitability and social externalities: evidence from China*. *Journal of Accounting and Economics*. Vol. 65, No. 1, pp. 169-190, 2018.

DEEGAN, C. *The legitimising effect of social and environmental disclosures: a theoretical foundation*. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 15, No. 3, pp. 282-311, 2002.

