



## INFORMAÇÃO, MEIO AMBIENTE E DIREITO AMBIENTAL

### Information, environmental policy and law

Guilherme Nacif de Faria<sup>1</sup>

#### Resumo

O trabalho aborda a pertinência do uso da informação como um instrumento de suporte para as políticas e para o direito ambiental. Inicia por um levantamento bibliográfico da questão na legislação estrangeira, levanta os problemas e os questionamentos apresentados pela utilização da informação no campo ambiental. Analisou-se também a legislação europeia sobre o assunto e a possibilidade de aplicação no Brasil após uma breve constatação da situação atual. Concluiu-se que a utilização da informação, apesar de bastante negligenciada pelos legisladores, é mais um instrumento promissor que se pode ter à mão para atingir o objetivo de proteção do meio-ambiente.

#### Abstract

The work approaches the relevancy of the use of the information as an instrument of support for the politics and the environmental law. It initiates for a bibliographical survey of the question in the foreign law, raises the problems and the questionings presented for the use of the information in the environmental field. The european legislation was analyzed also on the subject and the possibility of application in Brazil after one brief statement of its current situation. One concluded that the use of the information, although sufficiently neglected for the policy makers, is plus a promising instrument that could be used to reach the objective of protection of the environment.

---

<sup>1</sup> Professor adjunto de Direito da Universidade Federal de Viçosa. Mestre e doutor em direito privado pela PUC-MG – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail – gnacif@ufv.br

Sumário: I – Introdução – o cenário atual. II – O cenário brasileiro. III – As novas abordagens. IV – A abordagem da informação no direito ambiental. V – Ponto de partida – as idéias de Coase. VI – Ponto intermediário – as idéias de Akerlof. VII – Uma abordagem geral da informação ambiental. VII. 1 – Informações ao consumidor. VII. 2 – Informações e as instituições financeiras. VII. 3 – Modelo reflexivo de direito ambiental e a informação. VII. 4 – Políticas de divulgação de informações ambiental e democracia. VII. 5 – Informações ambiental e a racionalidade. VIII – A implementação da divulgação de informações ambientais. VIII.1 – A legislação européia. VIII.2 – A aplicabilidade brasileira. IX – Conclusão. Referências bibliográficas.

## **I – Introdução – o cenário atual.**

**A** ascensão da importância do direito ambiental muito se deve ao aumento exponencial das possibilidades de interferência humana no meio ambiente e nos seus elementos.

Esse potencial humano, fruto de uma avançada ciência e tecnologia, abriu possibilidades antes desconhecidas, como as alterações genéticas rápidas, a intervenção topográfica e hidrográfica, a produção de compostos químicos de auxílio à produção agrícola e toda uma gama de sub-produtos da indústria humana. Nenhuma dessas ações é ambientalmente neutra e de todas, por mais seguras que sejam, decorre sempre um risco possível de dano e, ambos, tanto o risco quanto o dano, cada vez maiores.

Há muito, o Direito entende que o risco faz parte da atividade econômica e que o Direito deve aceitar essa condição, pois, não há como debelá-la por completo sem paralisar todo um mecanismo econômico, do qual já não vivemos sem ele. Da mesma maneira, algum dano, sob a forma de subprodutos, estará sempre presente nas atividades humanas.

A partir dessa constatação, trabalha-se sempre com a minoração desse risco, seja no direito ambiental, seja nas relações de consumo, através de ações de precaução. Aceita-se o risco desde que ele seja suportável e, sempre que possível, conhecido e prevenido.

Esse princípio da precaução é, então, aplicado com razoabilidade, dentro de parâmetros de segurança aceitáveis e não sobre parâmetros estritos de segurança, o que levaria à completa paralisia dos meios inovadores, de novas intervenções ambientais e do aparecimento de novos produtos.

Pelo princípio da precaução previne-se o risco inaceitável, já que a responsabilização de um eventual dano seria insuportável para a maioria das empresas, tendo em vista, exatamente, aquele potencial de alteração ambiental e de causar dano que nossa ciência e tecnologia atingiu<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Como exemplo, podemos citar o prejuízo causado pelo acidente na usina nuclear de Fukushima, no Japão, que tem sido calculado em torno de 50 bilhões de dólares, o que inclui indenizações às famílias, perdas de produtos pela contaminação, limpeza e descontaminação de áreas e propriedades, tratamento e compensações às pessoas expostas à radiação, custos de estabilização do reator e outras medidas. Conforme <  
<http://docsgreen.blogspot.com/2011/03/cost-of-fukushima.html>>

Isso posto, podemos partir de um marco teórico pelo qual aceitamos a existência dos riscos e a possibilidade dos danos e cremos, pela observação empírica dos fatos que esses se tornam mais e mais importantes.

Nosso desafio agora é trabalhar com esse problema com os objetivos de diminuir ou controlar as atividades de risco e, quando possível, procurar minimizar os efeitos danosos. Nesse ponto, estudamos a informação como mais uma possibilidade, um instrumento de auxílio no controle das interferências ambientais.

## **II – O cenário brasileiro.**

O Brasil se encontra em plena discussão sobre um novo código florestal. O antigo, da década de 1960, já não espelhava as necessidades do novo país, além do que, diga-se, foi um redundante fracasso na contenção dos danos ambientais. Entretanto, mesmo essa triste constatação não foi suficiente para que os legisladores ousassem pensar e aplicar um novo modelo de política e de direito ambiental: se agarraram ao antiquado e o projeto que se discute é somente uma nova roupagem para um modelo já ultrapassado em muito – o do comando e controle.

Quase toda a política ambiental brasileira é baseada em leis focadas no paradigma do binômio comando e controle, definido como o processo pelo qual a autoridade legalmente instituída (força política legislativa) impõe regras de utilização de recursos e exerce fiscalização imediata sobre o comandado, penalizando-o com fortes sanções progressivas<sup>3</sup>.

Este tipo de instrumento de política é classificado como sendo um instrumento de primeira geração. É característica do paradigma do comando e controle a imposição de determinada medida baseada em proposições da ciência natural e pode recair tanto sobre a utilização de um insumo, como a água, quanto uma emissão, ou mesmo a proibição de utilização de determinadas áreas.

O instrumento legal utilizado é simplista, arbitrário e desigual. Simplista no sentido de considerar que se resolve um problema ambiental, de responsabilidade e implicação para todos, pela imposição de restrições ao uso de algumas áreas.

Esta foi a primeira fase das políticas ambientais e que aplicavam os tradicionais remédios legais como controle de emissões e de uso dos recursos naturais, incluindo aí as normas contidas no Código Florestal. Não é necessário dizer que essa política regulatória depende de uma ampla rede de fiscalização, especialmente em países de dimensões continentais e com grandes vazios demográficos. O custo dessa política é excessivamente alto e os seus resultados desanimadores.

A ausência de ousadia e de recepção das novas tecnologias em matéria de direito e políticas ambientais poderá cobrar um preço alto. Ao contrário do que usualmente se pensa, até mesmo o Direito, como ciência, se desenvolve e evolui influenciado pelas intensas mudanças sociais.

## **III – As novas abordagens.**

Não há uma solução clara o problema ambiental, mas podemos, com alguma certeza, considerar que os modelos estruturais nos quais o assunto estava sendo tratado até agora

---

3 Vide o Código Florestal – Lei nº4.771, de 27 de agosto de 1962 e os projetos de Lei nº1.876/1999 e nº5.367/2009 que alteram o Código Florestal brasileiro.

eram insuficientes e ineficientes. Novas abordagens devem, então serem imaginadas e testadas.

Em muitos países, à vista de todas as deficiências, passou-se a utilizar abordagens baseadas no mercado como as permissões negociáveis, as negociações de emissões e os bônus, por exemplo. (TIETENBERG, 1998, p. 587). Essa abordagem se mostrou mais eficiente em termos de resultados de preservação e é bastante utilizada em países como EUA, Canadá, Costa Rica e outros, substituindo ou complementando as abordagens regulatórias anteriores, adicionando-se flexibilidade e melhorando a efetividade no controle da degradação ambiental.

Entretanto, conforme notou Tietenberg, a união dessas duas abordagens regulatórias ainda foi insuficiente no cumprimento dos objetivos propostos e na reversão da degradação ambiental. Em países desenvolvidos isso pode ocorrer pela sobrecarga do sistema regulatório pela grande quantidade e variedade de substâncias que devem ser controladas. Há uma deficiência de pessoal e de orçamento para a tarefa de regular todas as substâncias potencialmente danosas ao ambiente. Nos países subdesenvolvidos, a infraestrutura regulatória é insuficientemente desenvolvida e/ou está mais sujeita à corrupção. (1998, p. 587).

#### **IV – A abordagem da informação no direito ambiental**

Informação é um termo polissêmico e essa característica se reflete em uma multifuncionalidade dentro do mundo jurídico. Percebe-se que não podemos reduzir a informação, no direito ambiental, ao princípio da precaução, pois seria reduzir uma multifuncionalidade potencial a uma única, primeira e óbvia ação.

Por outro lado, o problema ambiental é por si um problema complexo que não suporta análises superficiais ou imediatistas. Cada problema envolve fatores que afetam várias áreas do Direito e da vida social. O raciocínio nos parece possível e estimulante: se a informação exerce papel importante em vários ramos do direito, porque restringir a sua abordagem a apenas um ponto dentro específico do direito ambiental?

A abordagem da informação em proteção ambiental é, portanto, incipiente. O impacto de uma política de transparência ou divulgação compulsória de informações em assuntos ambientais ainda é intuitivo e as bases empíricas do seu sucesso ainda não podem ser demonstradas ou medidas com segurança, mas a lógica da estrutura teórica pode se constituir não numa solução definitiva para problema, mas em mais um instrumento efetivo e democrático de controle ambiental, posto que aumenta a transparência sobre o assunto.

Essa abordagem, evidentemente, não nos parece capaz de suprimir ou substituir, ainda, as abordagens regulatórias atuais, mas é possível a sua complementação de forma eficaz. De alguma maneira podemos imaginar que a informação possa ser uma importante parceira e um instrumento para implementar melhores políticas ambientais.

As ações informativas possíveis poderiam ser então: I) a obrigatoriedade da divulgação de atividades poluidoras por parte das empresas; II) o estabelecimento de um sistema público de informações ambientais; III) a implementação de políticas de divulgação de informações ambientais ao consumidor; IV) o estímulo e proteção aos selos de certificação de origem públicos e privados; V) a educação ambiental como parte da formação do cidadão; e VI) a possibilidade da criação e estímulo de barreiras consumeristas por esclarecimento. Esse elenco, sem afastar outras opções de aplicação.

## V – Ponto de partida – as idéias de Coase

De onde então surge a idéia de analisar a informação como instrumento de política ambiental?

A aplicabilidade da informação como instrumento ambiental parte, de forma mais longínqua, das idéias traçadas por Ronald Coase em seu seminal artigo “o problema do custo social” (COASE, 1960). Coase trabalhou com atividades empresariais que geram efeitos prejudiciais a terceiros. Esse dano pode ser classificado como individual, coletivo ou difuso. Segundo Coase, os problemas dos danos ambientais são melhores resolvidos quando as partes podem negociar e transigir sobre seus direitos. Essa proposta resolve bem várias questões menores, como aqueles distúrbios causados pelo uso anormal da propriedade nos direitos de vizinhança ou mesmo quando uma empresa, pela sua atividade, acaba por prejudicar a atividade econômica ou social de uma comunidade vizinha, como a pesca, por exemplo.

Para Coase, a situação se resolve melhor se o precursor da atividade prejudicial indeniza diretamente a pessoa ou grupo prejudicado, na medida do prejuízo que causou e da melhor geração de riqueza e remuneração da atividade fonte do dano prejudicial. Dessa forma, o vizinho barulhento pode instalar janelas duplas no vizinho prejudicado e continuar com sua atividade, ou a empresa pode compensar a comunidade vizinha pela diminuição da quantidade de pescado que provocou com a sua atividade.

Nesses exemplos citados e naqueles demonstrados por Coase, dois requisitos se fazem necessários para que a transação entre a parte poluidora e a parte prejudicada ocorra: I) a correta identificação do causador do problema, da pessoa prejudicada e a relação de causa e efeito entre um e outro, ou seja, o reconhecimento do prejuízo por parte do agente poluidor; II) a correta informação da pessoa prejudicada, ou seja, o conhecimento de que determinada ação está lhe causando o prejuízo. Incluímos, ainda, um terceiro requisito: III) a definição dos direitos de propriedade e de responsabilidade civil, que se traduzem na certeza de uma condenação jurídica caso a questão chegue às portas da Justiça. Nos parece pouco provável que, sabedores de uma razoável probabilidade de impunidade, os causadores dos prejuízos se sintam incentivados a negociar com os prejudicados.

Quando não estão presentes esses requisitos, a aplicação da transação conforme Coase fica prejudicada. No caso dos danos coletivos amplos e nos danos difusos, dificilmente a parte prejudicada tem condições de identificar corretamente a causa do prejuízo. Essa dificuldade impede a identificação do causador e o pedido de tutela judicial dos direitos de propriedade dos prejudicados e conseqüente responsabilização civil dos causadores.

Juridicamente, o quadro é de uma impossibilidade de determinação do nexo de causalidade entre a atividade e o dano. Quando se torna mais fácil e barato poluir do que limpar, o incentivo acaba por ser este. Para Coase, uma poluição ineficiente impõe custos às vítimas que excedem o custo sem controle, em outras palavras, o benefício marginal da poluição excede o seu custo marginal.

Segundo Tietenberg (TIETENBERG, 1998, p. 587/9), o mundo se surpreendeu com a constatação de que a lista de vítimas da poluição é bem maior daquela que inicialmente se imaginava. Literalmente, ninguém está a salvo dos efeitos da poluição, mas para uns poucos, o benefício marginal ainda será maior que o custo, mas para a imensa maioria, os custos serão imensamente maiores que os benefícios.

Essa percepção coletiva aumenta a necessidade de controle das poluições pela melhor informação que motive as pessoas a alterar o seu comportamento. A presença do fator informação é essencial para que as pessoas conheçam a realidade dos fatos e reconheçam seus direitos. Toda essa abordagem fica, então, submetida à exigência de informações disponíveis em todos os níveis, especialmente em relação à pessoa prejudicada e ao Estado, para que esse possa agir através dos órgãos reguladores e do Poder Judiciário.

A partir do reconhecimento da necessidade da informação ambiental, aparecem então duas opções: a primeira, uma opção mais liberal, deixa ao encargo de cada indivíduo procurar pelas informações de seu interesse ou do seu negócio. Essa opção gera um custo adicional a toda negociação e, na maioria das vezes, exacerba a hipossuficiência da parte prejudicada. A segunda, o Estado tomar para si a função de arrecadar, manter, divulgar ou tornar disponíveis as informações ambientais. Essa segunda opção gera um custo imediato para o Estado que pode tornar disponível a informação a um custo menor e ganhar com a eficiência dinâmica dos negócios e o incentivo às ações menos poluidoras.

#### **VI – Ponto intermediário – as idéias de Akerlof**

George Akerloff escreveu seu artigo “the market for lemons” (AKERLOF, 1970) apreciando como a diferença de informações entre os negociantes influenciam negativamente os negócios e a vida social. O autor descreveu aquilo que identificou como sendo casos de informação assimétrica. Essa circunstância ocorre sempre que houver uma discrepância significativa entre aquilo que uma parte conhece da coisa que está sendo negociada e a outra parte, o que leva as pessoas a sub ou sobre avaliarem os bens e serviços que consomem.

Essa circunstância é negativa pois ela acaba por inibir as transações, pelo receio daqueles que sabem ser hipossuficientes informativos. Um exemplo clássico é o comércio de carros usados, onde o preço pago por um automóvel usado é influenciado pelo que o comprador sabe sobre aquele bem específico, como a sua origem, seus ex-donos ou as revisões que foram feitas. Usualmente, o vendedor de carros usados conhece muito mais daquilo que está vendendo do que a pessoa que se propõe a comprá-lo. Quem está comprando dificilmente tem todas as informações sobre a qualidade do bem.

Mas o artigo não ficou somente na identificação e descrição da circunstância da informação assimétrica e da qualidade incerta. Ele também demonstrou como podem existir contramedidas de informação, ou seja, institutos que tem como objetivo diminuir essa diferença informativa. É o que ocorre nas garantias de produtos, nas marcas conhecidas, nas cadeias de lojas, hotéis ou restaurantes, nas licenças e nos selos de origem e, podemos acrescentar, nos selos de informação obrigatória como os de consumo de energia ou os de conteúdo dos alimentos.

O que fica de muito importante das lições de Akerlof é a percepção de que a informação é instrumento essencial para as boas práticas sociais e negociais e que esforços devem ser feitos no sentido de diminuir a discrepância informativa entre as partes, como meio mais justo, seguro e democrático de tomada de decisões.

#### **VII – Uma abordagem geral da informação ambiental**

Segundo David Case (2001:10776), a questão principal a ser debatida é se e quando as formas obrigatórias de divulgação de informações ambientais devem ser impostas. Para tanto, o autor analisou a situação atual e a evolução dos estudos sobre a aplicação da informação ambiental.

### **VII.1 – Informações ao consumidor**

A primeira abordagem relatada por Case, foi o trabalho de Kennedy, Laplante e Maxwell, de 1994, onde os autores citados anotaram que se esperava uma externalidade positiva associada à divulgação de informações ambientais, qual seja, a educação dos consumidores sobre os efeitos ambientais adversos dos produtos que consomem<sup>4</sup>.

Os autores concluíram (1994, p. 42) que a necessidade de imposição de divulgação de informações por parte do governo se faz mais presente onde políticas corretivas não estão disponíveis. De qualquer forma, os autores acreditam que a informação não poderá substituir a regulamentação nessa seara e que pode parecer confortável para o governo deixar, a cargo dos consumidores, toda a responsabilidade pelos eventuais danos ambientais ou pessoais causados pelos produtos que, mesmo avisados, continuam a consumir. Os autores ressaltam que essa nova abordagem não é uma panacéia para os problemas ambientais. O modelo matemático sugere que a externalidade consumo subjacente (levando em conta a poluição) permanece inconcluso, deixando de induzir níveis socialmente ótimos de consumo dos produtos analisados.

Podemos levantar algumas questões sobre as conclusões acima. A questão sob o ponto de vista consumeristas é que custa muito ou é praticamente impossível ao consumidor obter, de *per si*, as informações necessárias para que possa consumir com um menor impacto, mesmo que o consumidor esteja inteiramente dedicado a isso. Para cada produto seria necessária toda uma pesquisa. Dessa forma, ao prover o consumidor das informações necessárias, o Estado elimina o custo da obtenção da informação e estimula o amadurecimento do mercado - consumidores e empresas - já que, por interesses próprios e custo, as empresas tendem a não prover essas informações. Há aqui a questão principal: a do amadurecimento do mercado. Na medida que as pessoas tomam conhecimento de informações que antes desconheciam e que lhes são importantes, tendem a reconsiderar suas escolhas. Outra não nos parece ser a atitude dos consumidores ante os selos obrigatórios de eficiência de consumo de energia, presentes nos eletrodomésticos brasileiros, ou ante a informação de que determinado alimento não contém gorduras trans. Poucos consumidores conheciam o que eram as gorduras trans, mas ao tomar conhecimento pelos avisos nas embalagens, passaram a conhecer e se preocupar com o seu consumo.

### **VII.2 – Informações e as instituições financeiras**

Case (2001, p. 10777/8) também analisou o trabalho de James Hamilton. Ele foi o primeiro a pesquisar a efetividade da divulgação de informações como uma ferramenta regulatória. Hamilton usou o mercado de ações, com uma metodologia de estudo de eventos, para verificar se as companhias abertas sofriam algum impacto adverso em face de notícias de comportamento poluidor. Para Hamilton, uma das funções da informação como

---

<sup>4</sup> Uma externalidade é um efeito não procurado de uma atividade. Pode ser negativa, como a poluição causada por uma atividade produtiva que será suportada por outras pessoas, ou pode ser positiva, em raros casos, onde uma atividade, divulgar informações, por exemplo, acaba por gerar uma nova postura dos consumidores.

ferramenta regulatória, como as notificações compulsórias, é prover informações para as instituições sociais, tais como o mercado financeiro.

Após completar seu estudo, Hamilton conclui que a transparência e a divulgação de informações de impacto ambiental funcionam como um condutor destas informações no mercado financeiro.

Konar e Cohen, em 1997, partiram do trabalho de Hamilton para examinar se a queda no preço das ações relatado pela análise de Hamilton estava vinculada, de forma significativa, a uma redução de poluentes pelas empresas afetadas (CASE, 2001, p. 10778). Após classificar e relatar as ações das empresas abertas com a divulgação de notícias ambientais negativas, os resultados apurados sugerem que as pressões exercidas pelos mercados financeiros após a divulgação de informações pode induzir as empresas a melhorar seu desempenho ambiental.

Mas foram Khanna, Quimio e Bogilova, em 1998, que identificaram que a divulgação de um fato poluidor não é estatisticamente significativa no prazo de um ano da notícia. Mas os autores também identificaram que é a repetição de notificações ambientais negativas o que causa um impacto negativo nos cinco anos subseqüentes, especialmente se a empresa cujo desempenho ambiental tenha piorado com o tempo relativamente a outras empresas. Esses concluíram que a divulgação de informações poluidoras não altera o preço das ações de empresas cujo perfil já é aquele de uma empresa tida como poluidora, como é o caso das indústrias químicas. (CASE, 2001, p. 10778)

### **VII.3 – Modelo reflexivo de direito ambiental e a informação**

Dois outros autores, Kleindorfer e Orts em 1998, citados por Case (2001, p. 10779) focaram seu trabalho nas conseqüências do comportamento de empresas em acompanhar e praticar incentivos resultantes do fornecimento de informações a terceiros. Falado de outra forma, eles trabalharam num estudo de comportamento denominado reflexivo ou modelo reflexivo de direito ambiental, que tenta perceber as alterações de comportamento de uma empresa após divulgar informações ambientais de forma regulamentar. Os autores terminaram por concluir pelos benefícios da regulamentação da divulgação de informações ambientais.

Eric Orts (1995) já havia trabalhado anteriormente no seu modelo reflexivo de direito ambiental, fundamentado na abordagem da teoria social de Anthony Giddens, que define reflexividade como “um fato em que a prática social é constantemente examinada e reformada sob as luzes da informação dos resultados daquelas mesmas práticas” (ORTS, 1995, p. 780). Não é outra coisa senão o que conhecemos por retro-alimentação ou feedback.

A teoria legal da reflexividade opera a partir dessa perspectiva, mas em termos concretos de governança das instituições. Segundo Orts, essa prática traz enormes benefícios para os interesses públicos, já que encoraja um comportamento ambientalmente ético por incentivos positivos às empresas, tais como o voluntarismo, a divulgação pública e a certificação por terceiros, operando entre o Estado e o mercado, ou seja, entre a doutrina do comando e controle e as práticas baseadas em mercado, como Coase.

Retornando a Kleindorfer e Orts, citados por Case (2001, p. 10779), os autores trabalharam com a abordagem de Coase da internalização das externalidades<sup>5</sup>, tais como os

---

<sup>5</sup> Uma externalidade, como já vimos, é parte do custo de uma atividade que é assumida por outros, ou seja, a empresa normalmente não paga por ela, p. e., a maioria das emissões de poluentes. Quando uma empresa se



danos ambientais pelo esclarecimento dos respectivos direitos de propriedade e permitindo que as partes envolvidas negociem em termos aceitáveis. O problema existente é a assimetria de informações entre as partes: o que polui e o que sofre com a poluição. Assim, é praticamente inviável a aplicação pura da abordagem de Coase. A partir dessa constatação, os autores defendem que a regulamentação informativa tem o potencial de reduzir os custos de transação regulamentados em todos os casos, monitorando e estimulando, especialmente em contraste com os procedimentos mais burocráticos, associados com os modelos regulatórios tradicionais (comando e controle). Concluem que as empresas ficam “submetidas às pressões do mercado e da opinião pública para fazer cumprir as normas ambientais, o que substitui os fiscais reguladores por milhares de fiscais não remunerados, aplicadores pró-ativos da sociedade”.

A solução proposta e a conclusão a que chegaram nos leva a perceber as vantagens do equilíbrio, do meio termo entre o mercado e o Estado. Reconhece que a sociedade (o mercado) pode muito, mas não pode tudo e, por outro lado, sem um Estado regulador, a sociedade (o mercado) por si, não pode muito, especialmente em Estados com uma sociedade civil pouco desenvolvida e pouco atuante.

Tietenberg (1998), mesmo sem usar o nome da reflexividade, também pesquisou o horizonte econômico observando a estratégia de divulgação da informação como uma ferramenta de política para induzir um comportamento ambiental positivo pelas empresas, tanto quanto um complemento ou uma substituição das estratégias regulatórias tradicionais. O autor concluiu que a divulgação consegue motivar os poluidores a reduzir as suas emissões, mesmo na falta de um controle regulatório tradicional. Ele acredita que esse resultado esteja fundado nos princípios morais de que as vítimas têm o direito de saber o risco que elas enfrentam, sugerindo que as estratégias de divulgação de informações ambientais por empresas é eficiente e tem um papel a cumprir. (TIETENBERG, 1998, p. 599)

#### **VII.4 – Políticas de divulgação de informações ambiental e democracia**

Case (2001, p. 10781) apresenta traz também as idéias de Cass Sunstein sobre a regulamentação por divulgação de informação. Sunstein sustenta a tese de que a regulamentação pela informação é um dos mais marcantes desenvolvimentos da última geração no direito americano.

As leis que dizem respeito à questão ambiental e de consumo são usadas para melhorar a eficácia do mercado econômico, provendo informações para orientar os consumidores a tomarem escolhas informadas.

Advertências obrigatórias em artigos de consumo como os cigarros, produtos farmacêuticos, pesticidas, asbestos e sacarina são citados como exemplo desse tipo de abordagem e alguns mecanismos de divulgação são destinados a melhorar os processos democráticos desencadeando mais ação política do que salvaguardas de mercado. Também observa que a estratégia da informação está substituindo o comando-controle com maior frequência.

Evidentemente, há uma desvantagem: a informação fornecida deve ser compreendida, assim, necessitamos de um sujeito receptor com algum grau de instrução e em condições de

---

responsabiliza por cobrir os danos causados pelas emissões ou os custos de limpeza dos poluentes, os economistas dizem que ela ‘internalizou’ as externalidades, ou seja, passou a fazer parte do seu custo de produção.

entender a mensagem ou a advertência, pois, ao contrário, a informação prestada em nada resultaria.

Nesse mesmo sentido Case (2001, p. 10782) anexa as idéias de William Sage, para quem as informações, em casos como o meio-ambiente e a saúde, devem ser tomadas como bens públicos, já que há um interesse público nelas (mesmo que ainda percebido somente por uma minoria). A importância de tornar pública essas informações e que elas acabam por estimular a negociação e a dinâmica negocial pela diminuição de incertezas entre as partes negociantes.

Por fim, Sage justifica sua posição pela racionalidade democrática, que reconhece que a análise econômica sozinha não resolve satisfatoriamente todas as questões em uma esfera de problema de escolha coletiva complexa de significativa importância social e política.

De modo geral, podemos dizer que o aumento das oportunidades de acesso do público às informações ambientais tem sido visto como subjacente ao objetivo de encorajar as pessoas a tomar suas próprias responsabilidades. O fim da informação é a promoção da autonomia e da atitude responsável.

#### **VII.5 – Informações ambiental e a racionalidade**

O fornecimento da informação não é, obrigatoriamente, um fim em si mesmo, mas um sentido no seu fim.

Pelo que vimos até aqui, a estrutura de uma regulamentação da divulgação de informações ambientais nos parece ainda, sem um resultado que tenha sido cabalmente demonstrado, pelo menos não naquela forma tradicionalmente conhecida de causa e efeito. Mas essa talvez seja, ela mesma, a idéia do que é uma externalidade positiva: uma vez que a informação apareça, que ela seja divulgada, surgirá após esse fato a massa crítica que converterá aquele ponto de informação em um tópico de opinião pública. Não é outra a forma pelo qual nos comportamos. Quando não sabíamos da existência de trabalho escravo, especialmente infantil e feminino, na confecção de tapetes em alguns países do oriente, não nos importávamos com a origem daquilo que estava na sala de jantar. Somente após a divulgação dos fatos é que os consumidores se preocuparam com a certificação dos tapetes que compram, já que ninguém quer ser acusado de contribuir com essa corrente produtiva.

Nos itens alimentares a mesma situação ocorre. Passamos a olhar com mais cuidado a quantidade de gorduras trans, de sódio, de açúcar, de glúten ou de corantes artificiais que os alimentos industrializados possuem e que, sem percebermos, trazíamos para casa.

Percebemos que há um processo de amadurecimento do mercado pela disponibilidade de informações sobre os produtos que consumimos. Essa necessidade de divulgação tem origem, no caso brasileiro, no dever de cuidado dos fornecedores de produtos e serviços pelo fato do produto ou do serviço, já descritos no Código de Defesa do Consumidor brasileiro<sup>6</sup>. Mas é necessário aprofundar a medida, pois é altamente provável que os consumidores darão preferência de compra a os produtos cuja empresa tenha boas práticas ambientais, mas isso, somente na medida em que esse consumidor conheça as conseqüências das práticas ambientais insustentáveis.

Essa ação racional pode contribuir para outras duas questões: 1) a racionalidade concorrencial, já que as empresas tendem a maximizar os lucros, muitas vezes aumentando

---

<sup>6</sup> Art. 8º e 12 a 14 da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. A percepção dessa necessidade, vinculada aos deveres secundários das obrigações, já era percebida por Clóvis do Couto e Silva. A obrigação como processo. José Bushatski Editor: São Paulo, 1976. Pag. 111 e seguintes.

as suas externalidades negativas. Uma vez que essa externalidade seja conhecida, é possível que a imagem prejudicada da empresa incentive a ter práticas de maior sustentabilidade. Esse ponto de vista teoriza que a divulgação de informação estimula a competição dentro do mercado econômico e melhora sua eficiência operacional pela diminuição do custo social das atividades produtivas. Esse objetivo é claramente alcançado pela eliminação das informações assimétricas que favorecem os produtores não sustentáveis sobre aqueles com melhores práticas ambientais. 2) a racionalidade produtiva, com a diminuição da necessidade de fiscalização por parte do Estado e constituição de fiscais não-estatais, como os selos e certificados de origem, de procedência ou de boas práticas ambientais.

### **VIII – A prática da divulgação de informações ambientais**

Concluída a concepção de uma estrutura teórica das informações ambientais, em seus princípios e justificativas, temos pela frente o desafio da sua prática, de trazer à prática operacional as possibilidades que imaginamos de tirar do papel essas idéias e colocadas na vida jurídica do país.

#### **VIII. 1 – A legislação europeia**

A Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, estipulou a obrigatoriedade da prestação informativa ambiental nos países-membros. A Directiva legisla sobre a questão abordando alguns dos itens que já esboçamos aqui, dentro da abordagem geral da matéria (item VII). Primeiramente, a Directiva foi clara em relação ao seu objetivo inicial, que é o de provocar uma maior sensibilização dos cidadãos através de uma prestação informativa ambiental mínima por parte dos Estados-membros<sup>7</sup>. Dessa forma, pressupõe-se que um público esclarecido tome melhores decisões e possa estabelecer melhores vínculos de causa e efeito ambientais, pressionando a opinião pública em face de governos e empresas que tenham maior atividade poluidora. O legislador europeu também reconhece que ainda é incipiente o conhecimento dos efeitos da divulgação e que um resultado mais concreto dependerá das correções de rumo da legislação, de forma a torná-la mais efetiva. Não é outra a finalidade da determinação de que os Estados-membros apresentem relatórios sobre a experiência adquirida por cada um, no intuito de medir os resultados e aperfeiçoar o sistema<sup>8</sup>.

Além desses, outros objetivos são perseguidos como: I) a padronização das formas de acesso com a finalidade de diminuir a assimétrica de informações; II) a ampla divulgação e publicidade em face de demanda, sem a necessidade de que a parte interessada justifique seu pedido de acesso; III) a adequação e acessibilidade da informação ao público; IV) a acessibilidade com vistas à efetividade da prestação; V) a obrigatoriedade; VI) o custo real da prestação, que pode ser suportado pelo Estado, mas poderá ser repassado ao interessado em termos compatíveis; VII) a sujeição a um duplo grau de jurisdição administrativa e/ou judicial; VIII) a compreensibilidade e a exatidão das informações; a amplitude e a facilitação da divulgação por meios eletrônicos<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Item 1 e 24 dos considerandos – Directiva 2003/4/CE.

<sup>8</sup> Item 3 e 22 dos considerandos – Directiva 2003/4/CE.

<sup>9</sup> Respectivamente item 7, item 8, item 14, item 15, item 16, item 18, item 19 e item 20 dos considerandos – Directiva 2003/4/CE.

Em suma, pode-se dizer que a Directiva toma a decisão da implementação de divulgação das informações ambientais como uma política pública, fundamentada nos princípios e na racionalidade existente, mesmo que ainda seus resultados não sejam inteiramente compreendidos.

### VIII. 2 – A aplicabilidade brasileira

A realidade brasileira exige alguma adequação, não dos objetivos, mas do *modus operandi*. O país é continental e não possui um corpo burocrático treinado, com bons salários (o que previne, mas não afasta a possibilidade de corrupção) e com capilaridade em todo o território. Mas o país, assim como a Espanha, possui um sistema público de informações – os registros imobiliários das Comarcas - com todos esses requisitos: perfusão em todo território, treinado e bem remunerado, e que assume pessoalmente os riscos da atividade.

O registro imobiliário (R.I.) nasceu pela necessidade de tornar públicas as hipotecas. Com o tempo, percebeu-se que aquele sistema também poderia ser utilizado para o controle dos outros direitos reais, inclusive da própria propriedade, bem como de outras informações sobre direitos pessoais, que de alguma forma, fossem ligadas àquele bem imóvel. Mas há muito os registros de imóveis deixaram de ser o mero armazenador e divulgador de informações de interesse jurídico, especificamente do direito das coisas. Aos poucos, a administração pública foi percebendo que o sistema registral era também um ótimo fiscal de rendas para o Estado. Estes registros se tornaram um importante instrumento de fiscalização tributária e de verbas previdenciária das três esferas administrativas públicas (ITR, ITBI, IPTU, ITCD, verbas previdenciárias sobre construções). Em seguida, foram usados como uma ferramenta de implementação de políticas agrárias, urbanísticas e ambientais. Os registros são, na verdade, os fiscais mais baratos dos Poderes Públicos, já que, quem os remunera, são os usuários do sistema.

Em outros casos, políticas públicas foram implementadas com a participação do sistema registral imobiliário, como a obrigatoriedade de utilização dos cadastros fiscais de pessoa física e jurídica (CPF, CNPJ e CEI) e do CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural). Os R.I.'s funcionam como um gargalo legal de todas essas ações.

Isto posto, há que se pensar na utilização dos registros públicos, especialmente o imobiliário, para a consecução de uma política de divulgação de informações ambientais, especialmente aquelas vinculadas ao bem imóvel, como a obrigatoriedade do registro de informações sobre contaminação do solo na forma como já existe na Espanha<sup>10</sup> ou em São Paulo<sup>11</sup>.

Os registros imobiliários trabalham sob dois princípios de vital importância quando se trata de colher, manter e divulgar informações: o princípio da concentração e o princípio da unicidade da matrícula. Por eles, todas as informações de interesse jurídico de um determinado bem imóvel, somente podem estar em único local, qual seja, a matrícula daquele imóvel; e, para cada imóvel, haverá uma correspondente e única matrícula, bem como, em cada matrícula consta um único bem imóvel. Esse procedimento nos permite ter a necessária segurança jurídica para negociar sobre os bens imóveis. Da mesma forma, uma

<sup>10</sup> ESPANHA. Real Decreto 9/2005, art. 8 – Publicidad Registral.

<sup>11</sup> Leis estaduais sobre o assunto e autorização da Corregedoria Geral de Justiça do TJSP para a averbação da contaminação do solo (Decisão CG 167/2005).

informação ambiental pode ser lançada no registro, gerando novas possibilidades jurídicas, como a pretendida obrigação *propter rem* de recuperação ambiental do solo degradado<sup>12</sup>.

Recentemente, acompanhamos pela imprensa o problema com a segurança do prédio de um grande shopping center da cidade de São Paulo. Construído sobre um antigo depósito de lixo, o edifício corria risco de explosões pela liberação de gás metano a partir do subsolo. Esse tipo de problema tem se tornado mais comum, na medida em que resíduos sólidos são despejados em área que, depois, são repassadas a terceiros sem a necessária publicidade das informações ambientais.

O sistema brasileiro de registros públicos é considerado como um bom sistema público de informação e permite à população o acesso rápido, seguro e barato às informações de importância sobre bens imóveis. Entretanto, em termos de implementação de políticas urbanísticas e ambientais, o sistema de registros públicos, particularmente o imobiliário, é uma grande ferramenta potencial, mas ainda parcialmente esquecida.

Evidentemente, essa não é única ação informativa a ser implementada. O termo, como vimos, é polissêmico e multifuncional e a informação ambiental deve tomar local desde a educação básica, encarando a proteção ao meio ambiente como um direito fundamental e formador do cidadão, até a informação ao consumidor. Todas as ações informativas devem ser consideradas.

## **IX – Conclusão**

Nos anos recentes, a agência americana de proteção ambiental estabeleceu que a expansão da divulgação pública das informações ambientais é um dos dez objetivos estratégicos, de longo prazo, na sua missão de proteger o meio ambiente.

Este objetivo vem se juntar a outros, no sentido de alterar a abordagem político-ambiental anterior do comando e controle, utilizada sem muito sucesso pelos órgãos reguladores ambientais. A nova abordagem passa a contar com outros instrumentos de proteção ambiental que se esperam mais transparentes, mais democráticos, mais efetivos e de menor custo.

Em que pese essa nova tecnologia, o Brasil ainda insiste numa política ambiental baseada exclusivamente no paradigma antigo e de custo insuportável, posto que pressuponha a necessidade de uma estrutura fiscalizadora de difícil consolidação num país de dimensões continentais, além de uma burocracia já deficiente.

Pelo que vimos, a divulgação de informações emergiu como um componente-chave das estratégias para promover uma maior efetividade à proteção ambiental, com um menor custo que as alternativas regulatórias de baseadas no comando e controle e o seu desenvolvimento merecem ser acompanhado e testado.

## **Referências bibliográficas.**

---

<sup>12</sup> Obrigação *propter rem* é aquela que recai sobre o proprietário ou possuidor do bem, independente de ter sido ele o causador do débito. Ou seja, a obrigação acompanha a coisa e cabe a quem for o seu titular responder por ela. Como exemplo, temos o apartamento que é vendido ainda com dívidas de IPTU ou de taxas de condomínio. O novo proprietário responderá por elas, podendo, depois, pedir ressarcimento ao proprietário anterior.

AKERLOF, George A. The market for “lemons”: quality uncertainty and the market mechanism. **The quarterly journal of economics**. Vol. 84, nº3, agosto – 1970. Pág. 488-500.

CASE, David. The law and economics of environmental information as regulation. **Environmental law report**, vol. 31, 7-2001. pag. 10773-10789. Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1017639>. Acesso em 20/10/2011.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of law and economics**. Chicago, Outubro – 1960. Também disponível em português: COASE, Ronald H. O problema do custo social. In: SALAMA, Bruno Meyerhof (org.). **Direito e economia – textos escolhidos**. Fundação Getúlio Vargas - Saraiva: São Paulo, 2010. Pág. 59-112.

CONSELHO DA EUROPA. Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003. **EUR-Lex**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:PT:PDF>. Acesso em 20/12/2011.

ESPAÑA. Real Decreto 9/2005. **SGHN**. Disponível em: [http://www.sghn.org/Normativa\\_ambiental/Contaminacion/RD\\_9\\_2005\\_contaminacion\\_su\\_elo.pdf](http://www.sghn.org/Normativa_ambiental/Contaminacion/RD_9_2005_contaminacion_su_elo.pdf). Acesso em 23/12/2011.

KENNEDY, Peter; LAPLANTE, Benoit & MAXWELL, John. Pollution policy: the role for publicly provided information. **Journal of environmental economics and management**. n.26, 1994, pág. 31-43. Também disponível em: <http://www.sciencedirect.com.ez35.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0095069684710035>. acesso em 22/12/2011.

ORTS, Eric. A reflexive model of environmental regulation. **Business ethics quarterly**. vol. 5. nº4. The environmental. Out. 1995. Pag. 779-794.

PALACIOS CRIADO, Francisco de A.; MELO, Marcelo A. S.; JACOMINO, Sérgio. (org.). **Registro de imóveis e meio ambiente**. Saraiva: São Paulo, 2010.

TIETENBERG, Tom. Disclosure strategies for pollution control. **Environmental and Resources Economics**. 11(3-4), 1998. pag. 587-602.