

# As Políticas e Leis de Protecção do Ambiente na China\*

Jin Rui Lin,

*Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Pequim*

## **I - O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO DA CHINA E O PROBLEMA DA PROTECÇÃO DO AMBIENTE.**

Desde finais da década de 70, a China adoptou uma política de abertura e de reformas, abrindo caminho para um desenvolvimento económico acelerado. O Produto Interno Bruto (PIB) do nosso país cresceu a um ritmo médio anual de 9,3%. Em 1993, o PIB. da China atingiu 31 380 biliões Reminbis (RMB). Criaram-se no nosso país indústrias independentes e de todas as variedades; criaram ainda cinco zonas económicas especiais, trinta e duas zonas de desenvolvimento económico e tecnológico e várias zonas de desenvolvimento de moderna alta tecnologia para cinquenta e dois países. A partir da presente data até finais deste século, está previsto que o crescimento médio anual do PIB do nosso país ande por volta de 8 a 9%. A força económica nacional global tem vindo a crescer potencialmente e, actualmente, atravessa um processo de transformação histórica, de uma economia planeada para uma economia de mercado planificado.

O fenómeno da poluição atmosférica é essencialmente fruto das modernas sociedades industriais e o desenvolvimento acelerado da economia chinesa traz também problemas graves sob este aspecto. À semelhança dos países em vias de desenvolvimento, para além de enfrentarmos a crise de poluição atmosférica mundial, também enfrentamos os problemas da poluição atmosférica interna e dos danos causados ao ambiente.

Vejamos alguns dos principais problemas:

(a) O problema da poluição atmosférica é mais grave nas cidades e nas

---

\* Comunicação apresentado no Ciclo de Conferências sobre Teoria Geral do Direito Chinês organizado pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau, em 1994.



zonas industriais. A utilização de hulha como combustível principal, não tem mudado ao longo do tempo (a utilização de hulha ocupa mais de 72% e a sua produção é de 1,2 biliões de toneladas). Se a técnica de incineração de hulha bem como a sua transformação não tiver um progresso decisivo, então, o problema da poluição atmosférica, bem como a crise da “chuva ácida” na China irá agravar-se cada vez mais.

(b) A poluição das águas é um dos problemas mais graves da China. Em cada ano, a China escoia cerca de 35 biliões de toneladas de águas residuais, poluindo, por conseguinte, todos os rios principais. A poluição das águas vai agravar, por sua vez, o problema da falta de abastecimento de água. Isto acontece especialmente nas cidades das zonas do norte, em que o abastecimento de água constitui um problema grave, e em que podem surgir problemas de falta de fontes de abastecimento de águas.

(c) O ritmo de industrialização da China tem sido muito rápido. Contudo, o ponto de partida era muito frágil. A tecnologia empregada e os métodos de gestão aplicados eram muito rudimentares. As medidas de prevenção da poluição industrial devem ocupar o lugar cimeiro na tarefa da prevenção da poluição do meio ambiente. No entanto, devido às dificuldades investimento nesse sector, o atraso é difícil de recuperar a curto prazo.

(d) Devido à falta de recursos financeiros, o atraso nos equipamentos básicos das cidades é difícil de recuperar a curto prazo, embora possa haver um aperfeiçoamento parcial qualitativo.

(e) A ecologia agrícola tem mais problemas do que em qualquer outro país. O nosso país é populoso e possui poucos terrenos agrícolas. Os terrenos são áridos e as calamidades naturais são relevantes.

(f) Na sequência da exploração e aproveitamento dos recursos marítimos e do desenvolvimento das zonas costeiras, a poluição marítima agravou-se. Por outro lado, o excesso das actividades de pesca também provocou uma diminuição do seu rendimento.

(g) Os resultados negativos que o crescimento da população traz à protecção do meio ambiente dificilmente podem ser atenuados a curto prazo. A China possui actualmente uma população de 1,2 biliões de habitantes, número a que, em cada, ano acrescem 13 milhões de habitantes. Está previsto que no ano 2000 a população da China atingirá os 1,28 biliões de habitantes.

## **II - MUDANÇA DA POLÍTICA DE PROTECÇÃO DO AMBIENTE DA CHINA**

Quando a China começa a prestar atenção à poluição industrial, começam no mundo exterior os movimentos de protecção do ambiente. Nos finais da década de 70, a China começa a prestar atenção à poluição do meio ambiente e tomaram-se



uma série de medidas com vista à sua protecção. No entanto, não havia uma noção global de como é que se iria proteger o meio ambiente. Limitou-se a considerar o problema da protecção do meio ambiente como um problema de poluição. O essencial da política chinesa de então limitou-se a controlar “os três resíduos”.

Nessa época, a política de protecção do ambiente tinha apenas objectivos superficiais. Em primeiro lugar, não relacionava a poluição do ambiente com os danos causados à ecologia; deste modo, não se tomava em conta a complexidade e perigosidade do problema. Em segundo lugar, não se relacionava a poluição do ambiente com os factores de desenvolvimento económico; donde resultava que não se conseguiam descobrir as raízes do problema da poluição e adoptar as medidas adequadas para a sua resolução a longo prazo.

A política referida estava intimamente relacionada com o modelo económico da China de então.

Desde a implantação da República Popular da China (RPC), e durante trinta anos, o nosso país sempre adoptou um modelo de desenvolvimento económico uniforme, isto é, tendo como objectivo principal o crescimento do PIB, bem como tomando a industrialização como base de desenvolvimento. Com este modelo de desenvolvimento económico uniforme, omitiu-se a tarefa do controlo do crescimento da população, a qualidade de vida, a protecção do ambiente e a construção de infra-estruturas urbanas. Daí que desse modelo económico tenham resultado problemas, tais como o aumento acelerado da população, a desarmonia no sector económico, o agravamento da poluição do ambiente bem como dos danos causados à ecologia.

Generalizando o problema da China, podemos dizer que constitui também uma bela lição para o mundo exterior. Após a Segunda Guerra Mundial, os países ocidentais actuaram de forma semelhante, utilizando tecnologias mais avançadas para impulsionar o desenvolvimento económico. Muitas vezes, atrás desse desenvolvimento, foi sacrificado o meio ambiente; deu-se demasiada importância ao desenvolvimento económico, tendo-se menosprezado o problema da protecção do ambiente. Por vezes, foi adoptada uma política de “poluir primeiro” e “recuperar depois”. Vinte anos mais tarde, o problema da poluição agravou-se, no que representa uma vingança da natureza sobre o homem.

1993 foi o ano em que houve mudanças na política de protecção do meio ambiente na China. Em Dezembro de 1983, reuniu pela segunda vez o Congresso da Protecção do Ambiente da China, o que constituiu o ponto de partida da protecção do ambiente na história da China. Nesta reunião, determinou-se que a protecção do ambiente, tal como o problema do aumento da população, se integravam na política básica do país; elaboraram-se as linhas de desenvolvimento integrado de protecção do ambiente e da política económica, isto é, de conceber, pôr em prática e impulsionar essas políticas ao mesmo tempo. Tudo isto contribuirá para a unificação da construção económica, a construção das cidades e campos, bem como a construção ambiental; para, daí, tirar os seus rendimentos de forma harmoniosa.

A fixação de uma política de desenvolvimento harmonioso resulta da experiência colhida ao longo de dezenas de anos, sobre a protecção do meio ambiente, tanto dentro do nosso país como no estrangeiro. A fixação desta política constitui um

salto qualitativo, e dá origem a uma transformação histórica na política de protecção do meio ambiente, na medida em que reflecte uma ordem objectiva básica.

O desenvolvimento das sociedades humanas é, de facto, constituído por um certo número de conexões recíprocas e de factores que mutuamente se controlam. Por exemplo, o crescimento da população, as necessidades de alimentos, o desenvolvimento industrial, a urbanização, os gastos de recursos naturais, as mudanças causadas na natureza, etc. Todos esses factores se encontram interligados e constituem uma teia de interdependências. O problema da protecção do ambiente é substancialmente um problema económico, e ambos os problemas tem uma relação causal, isto é, um implica o outro. Daí que tenha havido a necessidade de se estabelecer uma política harmoniosa de desenvolvimento.

Em 1987, a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento (WCED) propôs aos países do mundo para adoptarem uma política de “desenvolvimento integrado”, como política básica de protecção do meio ambiente. A referida proposta foi mais tarde, em 1992, confirmada pela Comissão do Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas. Esta concepção de política de “desenvolvimento integrado” foi atingida após longas dezenas de anos de experiência e está totalmente de acordo com a política de “desenvolvimento harmonioso” que a China tinha adoptado. Isto revela, de facto, que a face à ordem objectiva, o ser humano não tem outra alternativa senão adoptar essa política.

### **III - O SISTEMA JURÍDICO DO AMBIENTE NA CHINA**

A administração do ambiente mais eficaz levada a cabo pelo Estado deve ser uma administração global, devendo recorrer a meios económicos, técnicos, jurídicos, administrativos, educacionais, etc. De entre esses meios, os mecanismos jurídicos desempenham um papel especialmente importante na administração do ambiente globalmente considerado.

A legislação em matéria de ambiente tem sido desenvolvida de acordo com as exigências impostas pela necessidade de coordenação entre o ambiente e o desenvolvimento nacional, sendo acompanhada da política de reforma e abertura, e do desenvolvimento económico acelerado. Nestas condições, já está constituído um sistema jurídico completo em matéria de ambiente.

O sistema jurídico do ambiente da China é essencialmente constituído pelas fontes que se seguem, apresentadas pela ordem que decorre da sua posição hierárquica:

1. Normas constitucionais que se ocupam de matéria relacionada com a protecção do ambiente;
2. Leis emanadas da Comissão Permanente da Assembleia Nacional Popular, em matéria da protecção do ambiente e dos recursos naturais;
3. Regulamentos elaborados pelo Governo Central, isto é, pelo Conselho do Estado;

4. Regulamentos e critérios elaborados por diversos departamentos componentes do Conselho de Estado, especialmente pela Administração da Protecção do Ambiente Nacional (NEPA);

5. Regulamentos e critérios elaborados pelos governos locais;

6. Normas que tutelam a protecção do ambiente, constantes de outros ramos de direito, tais como do direito civil, direito económico e do direito penal;

7. Tratados internacionais em matéria da protecção do ambiente, subscritos pela China ou a que a China tenha aderido.

Em termos de objecto de regulação, as lei do ambiente na China cobrem sobre as seguintes áreas:

1. O instrumento jurídico fundamental é a “Lei da Protecção do Ambiente”, elaborada em 1979 e revista em 1989.

2. A legislação respeitante às medidas preventivas da poluição do ambiente e de outros males públicos. É constituída fundamentalmente pelos seguintes diplomas:

\* “Lei da Protecção do Ambiente Marítimo”(1992);

\* “Lei da Prevenção Contra a Poluição das Águas”(1984);

\* “Lei da Prevenção Contra a Poluição Atmosférica”(1987);

\* “Disposições sobre Prevenção Contra a Poluição Sonora do Ambiente”(1989);

\* “Medidas de Controlo dos Resíduos Radioactivos Urbanos(1987);

\* “Disposições sobre o Registo de Pesticidas para o Uso Agrícola”(1992);

\* “Disposição sobre o Controlo de Importação e Exportação dos Produtos Químicos e Tóxicos em Matéria de Administração Ambiental”(1994).

3. São os seguintes os diplomas que constituem principalmente a legislação em matéria de protecção dos recursos naturais:

\* “Lei das Florestas”(Revista em 1984);

\* “Lei das Campinas”(1985);

\* “Lei das Pescas”(1986);

\* “Lei dos Recursos Minerais”(1986);

\* “Lei das Águas”(1988);

\* “Lei da Protecção dos Animais Selvagens”(1988);

\* “Lei da Conservação de Terras e Águas”(1991);

\* “Disposições sobre Zonas de Protecção da Natureza”(1994).

4. Padrões (“standards”) do Ambiente.

Estão principalmente abrangidos neste número os padrões (“standards”) relativos à qualidade do ambiente, ao derramamento de substâncias poluentes, aos modos de protecção do ambiente, assim como de produtos. Até hoje, já foram elaborados mais de 300 padrões (“standards”) relativos ao ambiente, que fazem parte integrante da Lei do Ambiente da China.

5. Tratados internacionais em matéria de protecção do ambiente e



dos recursos naturais.

A China já concluiu ou aderiu a mais de vinte Convenções Internacionais relativas à protecção do ambiente, tais como: a “Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil pelos danos causados pela poluição petrolífera”, a “Convenção sobre o Comércio Internacional de Animais e Plantas Selvagens em Via de Extinção”, a “Convenção de Viena sobre a Protecção da Camada de Ozono”, o “Protocolo de Montreal sobre o Empobrecimento da Camada de Ozono”, a “Convenção sobre Diversidade Biológica”, e a “Convenção sobre o Direito do Mar”, etc.

Além disso, em matérias relacionadas com a protecção do ambiente, concluiu já acordos bilaterais com diversos países, nomeadamente os Estados Unidos da América, o Canadá, o Japão, a Índia e Coreia.

#### **IV - REGIMES JURÍDICOS FUNDAMENTAIS EXISTENTES NO DIREITO DO AMBIENTE DA CHINA**

A lei chinesa em matéria de ambiente estabelece um conjunto de regimes jurídicos, que se traduzem na materialização, normatização e sistematização das políticas definidas para o meio ambiente, constituindo fundamento de actuação conforme à lei, por parte das entidades competentes na administração do ambiente, por um lado, e, por outro lado, constituem os alicerces em que se baseia a actuação em conformidade com a lei, por parte das entidades industriais e empresariais.

##### **1. Regime de avaliação da influência sobre o ambiente (E.I.A.)**

Qualquer iniciativa de desenvolvimento e construção susceptível de pôr em causa o ambiente deve ser sempre objecto de uma avaliação e previsão, ainda em fase de estudo de viabilidade, quanto à sua influência sobre o ambiente, a ser levada a cabo por uma entidade tecnicamente habilitada e para tal contratada.

Sobre a avaliação e previsão é elaborado um relatório que será apresentado à entidade competente na matéria, para o efeito de aprovação. A aprovação por parte dessa entidade competente funciona sempre como condicionante da elaboração do projecto de arquitectura, da sua execução e da execução das obras de construção, ou seja, sem a aprovação, não se pode proceder à execução das obras bem como à aquisição de terrenos para o efeito e os Bancos não podem conceder empréstimos para financiar tal iniciativa.

Na prática, o regime de avaliação da influência sobre o ambiente mostra-se capaz de prever as eventuais influências negativas que possam ser exercidas pela iniciativa, ainda na sua fase preliminar, de modo a que possam ser tomadas medidas preventivas que permitam evitar essas influências negativas. Trata-se de um regime eficaz e capaz de controlar o surgimento de novas fontes de poluição.

##### **2. Regime da “Tripla coincidência cronológica”.**

Em caso de execução de projectos de novas obras, obras de modificação e obras de ampliação, a concepção, a execução das obras e a entrada de funcionamento das instalações de prevenção contra poluição e outros males públicos devem coincidir cronologicamente com a concepção, a execução e a entrada em funcionamento do

projecto principal. Este regime é simplesmente conhecido por “Tripla coincidência cronológica”.

Além disso, exige-se que a entrada em operação do projecto principal seja condicionada pela aprovação das instalações de prevenção contra a poluição por parte da entidade com competência da protecção do ambiente e que tais instalações não possam ser desmontadas nem deixar de funcionar sem autorização por parte da entidade competente. Trata-se de um regime jurídico, com características da China, de prevenção contra o surgimento de novas fontes de poluição das infra-estruturas.

### **3. Regime de declaração e Regime de carta de autorização para o escoamento de substâncias poluentes.**

As entidades que escoem substancias poluentes devem declarar, para efeito de registo junto da entidade competente para a protecção do ambiente sediada no local onde funcionam, as instalações de escoamento de substâncias poluentes, o equipamento de tratamento dessas substâncias de que dispõem, o tipo, quantidade e grau de densidade das substâncias poluentes escoadas, bem como outros dados técnicos.

Caso ocorra alteração de algum dos elementos declarados, deve esta ser declarada para efeitos de averbamento das alterações.

O regime da carta de autorização é presentemente utilizado em conjunto o regime de declaração.

Após a verificação dos elementos declarados pela entidade que procede ao escoamento das substâncias poluentes, a entidade competente para a protecção do ambiente emitir-lhe-á uma carta de autorização para proceder ao escoamento daquelas substâncias poluentes, na qual se fixam os critérios e as formas do seu escoamento.

Actualmente, este regime da carta de autorização só se aplica aos casos do escoamento para as águas, mas pretende-se que no futuro o seu âmbito de cobertura seja alargado aos casos de derramamento de substâncias poluentes para a atmosfera bem como a outros aspectos.

### **4. Regime de pagamento de taxas pelo escoamento de substâncias poluentes.**

Exige-se que a entidade que procede ao escoamento de substâncias poluentes pague uma taxa cujo valor é determinado em função do tipo, quantidade e grau de densidade das substancias escoadas.

Segundo a lei Chinesa vigente, existem duas modalidades de fixação do valor a pagar: numa delas o valor a pagar é calculado em função do grau de densidade e quantidade da substância, quando aqueles se situem acima dos limites estabelecido pelo Estado; na outra é praticada uma taxa de valor idêntico para todos os casos de escoamento para as águas.

As receitas resultantes da recepção de taxas destinam-se a financiar acções de protecção do ambiente e a subsidiar acções de tratamento da poluição, levadas a cabo por empresas importantes e pelos poderes locais.



**5. Regime de regularização com prazo.**

As entidades que mais gravemente poluam o ambiente e as que, localizando-se em zonas de protecção especial, produzam substâncias poluentes que ultrapassem os limites estabelecidos pelo Estado, devem proceder à regularização da sua situação de tratamento da poluição, dentro de um prazo que lhes seja fixado pelas entidades competentes para a protecção do ambiente, sob pena de pesadas sanções, que pode traduzir-se na suspensão da actividades produtiva ou mesmo no encerramento da empresa.

