

AMANHÃ TEREMOS ÁGUA PARA BEBER?

- MUDANÇA DO PARADIGMA DA LEI DA PREVENÇÃO DA POLUIÇÃO DA ÁGUA NA CHINA -

Song Ying

Professora, Faculdade de Direito, Universidade de Pequim, RPC

A personagem Jia Bao U, no Livro “Hong Liu Meng”, referiu o seguinte: “*A mulher é feita de água, e o homem é feito de terra*”¹. Na verdade, o homem também é feito de água. Para uma pessoa adulta, o corpo é constituído por 60 a 70% de água, e pode morrer se perder água até ficar apenas com 20% de água. Assim, em situações normais, uma pessoa adulta necessita de beber diariamente entre 1 a 1,5 litros de água. A água que bebemos deve ser água limpa, que respeite os critérios de água potável, e não água poluída. Hoje temos água para beber, mas amanhã, daqui a um ano, a cinco, dez, daqui a vinte anos, nós e os nossos filhos e netos teremos água para beber?

O levantamento deste problema não é desprovido de fundamento, principalmente por causa das seguintes razões: primeiro, no nosso planeta, a água doce que pode ser aproveitada pelo homem é de apenas 2,5% do total da quantidade das águas; por outro lado, destes recursos de água de menos de 3%, as águas subterrâneas que podem sustentar directamente a sobrevivência e o desenvolvimento das pessoas ocupam 30,1%, e as águas superficiais e existentes na atmosfera ocupam apenas 0,4%², e actualmente, a população mundial já atingiu os 7 mil milhões de

1 Cfr. Cao Shujin, Gao E, “Hong Liu Meng” (com texto e desenhos), Editora Shanghai Guji, Dezembro de 2003, 1.ª edição, página 11.

2 Cfr. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente: “Perspectiva do Ambiente Global – Ambiente Para o Desenvolvimento”, Editora da Ciência do Ambiente da China, Março de 2008, página 118.

peessoas; a água doce média *per capita* é pouca e a quantidade de água doce dos chineses representa 1/4 do nível médio mundial. Em segundo lugar, devido ao crescimento populacional, ao desenvolvimento económico e social, a quantidade de água consumida aumentou significativamente. Segundo as previsões, até ao ano de 2025, o consumo de água nos países desenvolvidos irá sofrer um aumento de 18%, enquanto o consumo de água nos países em vias de desenvolvimento irá registar um aumento de 50%³. Em terceiro lugar, devido ao aumento populacional, à actividade económica humana e ao desenvolvimento social, que implicou o aumento de descargas de substâncias poluentes nas águas, quer as águas superficiais, quer as águas subterrâneas, estão a degradar-se cada vez mais⁴, reduzindo gradualmente a água doce aproveitável que já não é suficiente. O que poderemos fazer? As pessoas depositam esperança na gestão dos recursos de água doce, especialmente nas leis cujo objectivo é prevenir a poluição da água⁵, desejando que as leis consigam resolver alguns dos problemas, permitindo que amanhã reste água potável para nós e para os nossos filhos e netos. Porém, será que as leis conseguem atingir esse objectivo? Esta é uma questão muito complicada e que não é possível de ser explicada num só texto. Assim, na presente comunicação levaremos a cabo apenas uma tentativa de estudo preliminar a respeito das seguintes quatro questões: a elaboração e a revisão da Lei da Prevenção da Poluição da Água; o mecanismo da gestão da prevenção da poluição da água; o regime de autorização para o escoamento e a participação do público.

I. “Definir objectivos a trinta anos” – A elaboração e revisão da Lei da Prevenção da Poluição da Água

Disse Confúcio: *“Quando eu tinha quinze anos, já gostava de estudar, aos trinta anos, já era independente, aos quarenta anos, já percebia as coisas e não*

3 Cfr. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2008), página 121.

4 Na “Publicação sobre a situação ambiental da China” do Ministério do Ambiente, de 2007-2010, durante quatro anos consecutivos, obteve-se sempre a mesma conclusão: *“A poluição das águas superficiais no mundo é ainda bastante grave”*, não obstante a proporção das águas de categoria quatro ou inferior, ter diminuído de 55% para 40,1% em 2010. <http://zhb.gov.cn> (consultado em 1 de Novembro de 2011). Vd., Zhou Sheng Xian: “Relatório de Trabalho do Conselho de Estado sobre a Situação Actual das Águas e a Prevenção da Poluição da Água” (24 de Dezembro de 2008), <http://zhb.gov.cn> (consultado em 1 de Novembro de 2011).

5 Cfr. Lan Nan, Li Zheng: “O Processo de Desenvolvimento e o Sucesso da Lei da Prevenção da Poluição da Água”, “Tecnologia da Protecção Ambiental”, 2009, série 3, página 8; Wang Can Fa, Feng Jia: “Sobre o Novo Desenvolvimento da Legislação da Prevenção da Poluição da Água no nosso País”, “Relatório da Universidade da Silvicultura” (Edição sócia e científica), Março de 2009, Tomo 8, série 1, página 1.

tinha dúvidas sobre elas, aos cinquenta já sabia o que era o destino, aos sessenta anos, conseguia distinguir tudo o que ouvia, e aos setenta, já podia fazer tudo o que queria, mas nunca violei as regras". Uma pessoa com 30 anos, já pode definir os seus objectivos e orientação do seu desenvolvimento, conseguindo ser independente e assumir as suas obrigações. Isto significa que ela já está madura, devendo, por si, conseguir enfrentar e resolver problemas. E para o Direito de um país, 30 anos poderá corresponder apenas à fase de aprendizagem, situando apenas na fase de "estudo". Desde a promulgação da "Lei da Protecção do Ambiente" (vigência experimental), em 1979, até hoje, as leis sobre a protecção do ambiente na China passaram também 30 anos. Dentro desses 30 anos, enfrentou-se o processo de promulgação, revisão, e de segunda revisão, o que demonstra o sucesso, o desafio e futuro das leis sobre a protecção do ambiente.

A segurança da água e a segurança dos alimentos foram, desde sempre, questões que o Governo tinha de enfrentar. Já nos anos 50 do século XX, a entidade responsável pela administração da saúde da Nova China tinha começado a fiscalizar e administrar o problema da higiene da água. Em 1955, o Estado elaborou o "Padrão provisório para a qualidade da água corrente", e em 1959 promulgou as "Regras de higiene da água potável"⁶. A "Lei da Protecção do Ambiente" (vigência experimental) promulgada em 1979, pela primeira vez, consagrou os princípios para a prevenção da poluição da água. De seguida, o Estado promulgou ainda uma série de padrões para o ambiente hídrico. Em Maio de 1984, o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular aprovou a "Lei da Prevenção da Poluição da Água"⁷ e, pela primeira vez, fez-se uma regulamentação sistemática sobre a poluição das águas terrestres, tratando-se da lei de protecção ambiental mais antiga promulgada pelo órgão legislativo da China. Tal diploma foi aprovado cinco anos antes da Lei da Protecção do Ambiente e promulgado oficialmente em 1979. Com tal diploma foi introduzido, pela primeira vez, o problema da poluição da água na lei, e o Estado aproveitou tal para controlar os actos de escoamento de águas poluídas através da lei.

A Lei das Águas, promulgada em 1988, regulou também o uso razoável dos recursos hídricos e a prevenção da poluição do ambiente hídrico. Em 1989, o Conselho de Estado aprovou as "Regras pormenorizadas para a concretização da prevenção da poluição da água". Embora o problema da prevenção da poluição da água tivesse já iniciado o seu processo legislativo, com o rápido desenvolvimento económico, tal não conseguiu responder à situação de agravação da poluição da água,

6 Cfr. Wang Jin, "Direito do Ambiente", Editora Universidade de Pequim, Agosto de 2011, 2.^a edição, página 174.

7 Aprovada em 11 de Maio de 1984, na 5.^a Sessão do Comité Permanente da Sexta Legislatura do Congresso Nacional Popular e implementada em 1 de Novembro do mesmo ano.

e em 1996 foi efectuada uma primeira revisão. A Lei da Prevenção da Poluição da Água, após a revisão⁸, passou a conter novas disposições sobre a administração dos rios, a concentração do tratamento das águas poluídas das cidades, a protecção dos recursos de água potável, consagrando um regime de aprovação do volume total das substâncias poluentes descarregadas nas águas das zonas principais. No ano 2000, o Conselho de Estado autorizou a revisão das “Regras pormenorizadas para a concretização da prevenção da poluição da água”. Chegados ao novo século, ainda devido ao desenvolvimento rápido da economia e da insuficiência das leis de protecção do ambiente, a situação da poluição da água não só não foi controlada como, pelo contrário, foi agravada de forma contínua. Por isso, em 2008, o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular procedeu, pela segunda vez, à revisão da Lei da Prevenção da Poluição da Água⁹, que consistiu, no essencial, num reforço da protecção dos recursos de água potável e de outras águas especiais, prevenindo a ilegalidade do escoamento que exceda os padrões e o regime de controlo e de autorização do volume total das substâncias poluentes descarregadas nas águas das zonas principais.

Desde a promulgação da Lei da Prevenção da Poluição da Água, em 1984, até à primeira revisão de 1996, já passaram 12 anos, e desde a primeira revisão de 1996 até à segunda revisão de 2008, já passaram outros 12 anos e, desde a segunda revisão de 2008 até hoje já passaram 3 anos. Ora, sabido que é ainda muito grave a actual situação de poluição da água, a terceira revisão não poderá demorar mais de 9 anos. Os 30 anos que passaram, testemunharam a reforma e a abertura, o rápido desenvolvimento económico e, ao mesmo tempo, testemunharam o agravamento contínuo do ambiente e o difícil avanço da legislação ambiental na China.

Primeiro, durante este período, a população nacional, o produto interno bruto, a quantidade total do consumo das energias e o escoamento das substâncias poluentes principais (COD) sofreram grandes mudanças. Tal revela que o crescimento populacional, o rápido aumento de toda a economia, o rápido aumento do consumo das energias, todos eles causaram uma enorme pressão aos recursos de água doce, constituindo a razão principal da deterioração contínua do ambiente hídrico; por outro lado, tal revela que, com a promulgação e concretização das leis de prevenção da poluição da água pelo Estado, reduziu, de um certo modo, a velocidade da deterioração, especialmente durante o período de 2000-2009, tendo reduzido o COD¹⁰:

8 Aprovada e implementada em 15 de Maio de 1996, na 19.ª Sessão do Comité Permanente da Oitava Legislatura do Congresso Nacional Popular.

9 Aprovada em 28 de Fevereiro de 2008, na 32.ª Sessão do Comité Permanente do Congresso Nacional Popular e implementada em 1 de Junho do mesmo ano.

10 Cfr. Departamento das Estatísticas da China: “Anuário das Estatísticas da China” de 2010, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexce.htm> (consultado em 7 de Novembro de 2011).

Ano	População (centenas de milhões)	PIB (centenas de milhões)	Consumo total de energia (dezenas de milhares de toneladas de carvão)	COD (dezenas de milhares de toneladas)
1978	9.6259	3,645.2	57,144	-
2000	12.6743	99,214.6	145,531	1,445
2009	13.3474	340,506.9	306,647	1,278

A Lei da Prevenção da Poluição da Água de 1984 contém 7 capítulos e 46 artigos. Embora com esta lei a prevenção da poluição da água tenha entrado no trajecto de legislação, este diploma consistiu apenas uma regulamentação legal preliminar, com os vários problemas: um âmbito de aplicação restrito, princípios legais demasiado concretos, uma regulamentação material abrangente, falta de regulamentação dos procedimentos, falta de concordância entre as sanções e o direito material e os procedimentos, fraca concretização. Em 1996, pela primeira vez, foi feita a revisão da lei, tendo a mesma aumentado para 7 capítulos e 62 artigos, resolvendo, de um certo modo, alguns dos problemas acima referidos, corrigindo algumas falhas e elevando a qualidade da lei. Porém, tendo em conta as pressões de várias fontes, alguns problemas importantes relacionados com o regime, em vez de terem sido fortalecidos, pelo contrário, registou-se um enfraquecimento. Com a segunda revisão, de 2008, a lei foi aumentada para 8 capítulos e 92 artigos, tendo sido ainda mais elevada a qualidade da lei. Não obstante constar ainda algum conteúdo insatisfatório, podemos verificar que: a velocidade de crescimento das substâncias poluentes na água é inferior à velocidade de crescimento do produto interno bruto, tendo essas leis de prevenção de poluição da água produzido um efeito positivo. Embora exista ainda uma certa distância para se dizer que “aos trinta, já era independente”, porém, com o tropeçar durante esses anos, foi acumulada alguma experiência para “aprender a andar”, esperando-se que no futuro se consiga ser independente, firme e estável.

Por fim, é natural verificar a generalidade e a falta de aplicação das disposições legais. Por um lado, a decisão é feita segundo os costumes legislativos da China e, por outro lado, é o resultado da coordenação das entidades governamentais. No primeiro caso, refere-se que a legislação sobre o ambiente e os recursos normalmente é feita através de atribuição de poderes aos respectivos órgãos para elaborar as regras concretas de aplicação da lei, pelo que, a própria lei não consagra disposições concretas, sendo muito difícil fornecer directamente um fundamento legal para a

defesa dos particulares ou das associações. Actualmente, as leis sobre a protecção do ambiente e dos recursos, pertencem basicamente à área do Direito Administrativo, e só há pouco tempo é que foi introduzido algum conteúdo relacionado com direito privado. O segundo refere-se às diversas entidades governamentais, as quais, relativamente à atribuição de poderes, ficaram muito sensíveis e tiveram um comportamento muito claro: pode haver ampliação de poderes, mas a limitação de poderes é inevitável. A atribuição de poderes consiste, na verdade, em demarcar o terreno. Por isso, as disposições que eram muito concretas e pormenorizadas nos projectos de lei e nos relatórios dos estudos legislativos, durante a fase da coordenação efectuada pelas entidades governamentais, foram também “coordenadas” para fora. Na realidade, a legislação nem sempre toma decisões racionais, e tal comprova que a mudança do regime é gradual, não se podendo fazer um desenho racional abrangente para o regime¹¹.

II. O “dragão e a serpente” – Mecanismo de gestão

O dragão tem um significado cultural específico na cultura chinesa – a China tem a visão do dragão, a China é herdeira do dragão, e o rei é o filho do dragão, sentado na cadeira de dragão, usando o vestido de dragão, dormindo em cama de dragão, etc. Existe uma relação íntima entre o dragão e a serpente. Há estudiosos que entendem que o dragão é “um tipo de totem, um ser vivo fictício que só existe no totem e que não existe no mundo dos seres vivos, dado que ele é composto por vários totens”, tratando-se de “um resultado composto por serpente e totem assimilado de muitas pequenas unidades”¹². Quer o dragão quer a serpente, simbolizam o poder e a autoridade¹³ e, por isso, no estudo sobre as instituições de administração e prevenção da poluição das águas, fala-se em “gerir as águas por vários dragões”, ou em “gerir as águas por nove dragões”. Isto indica que o modelo institucional e administrativo de prevenção da poluição da água na China, desde 1984 até 2008, sempre seguiu este sistema de gestão de separação de funções¹⁴.

11 Cfr. Huang Xin Hua, “O Novo Regime na Ciência Política”, “Jornal da Universidade de Xiamen” (Edição filosófica e sociológica), 2005, série 3, página 31.

12 Enciclopédia de Baidu: “A Cultura do Dragão”, <http://baike.baidu.com/view/113827.htm> (consultado em 7 de Novembro de 2011).

13 Os “dragões” referidos no texto correspondem aos diversos serviços oficiais competentes para a administração da água do Governo Central; por exemplo, Ministério da Protecção Ambiental, Ministério da Conservação da Água, etc.; as “serpentes” consistem nos diversos serviços oficiais competentes para a administração da água dos governos locais distritais, municipais e provinciais.

14 Por exemplo: o art.º 4.º da Lei da Prevenção da Poluição da Água de 1984 e o art.º 4.º da Lei da Prevenção da Poluição da Água de 1996 consagram o seguinte: “*Os diversos serviços de protecção ambiental do Governo Popular são os órgãos de fiscalização e gestão uniformes*”.

Comparando as disposições dos três diplomas legais, as disposições centrais sobre o mecanismo de gestão, passados 20 anos, quase não sofreram mudanças e, apenas com a fusão, divisão, alteração da designação fruto da alteração dos nomes, passou de sete “dragões” para nove “dragões”¹⁵. Através de uma análise concreta, podemos ainda ver o seguinte: primeiro, os três diplomas legais atribuem expressamente poderes aos órgãos de protecção ambiental para efectuarem uma fiscalização e administração uniformes, e os outros órgãos, dentro do âmbito das suas funções, realizam a fiscalização e gestão da prevenção da poluição da água. Este tipo de mecanismo de gestão parece justo, porém, os seus pressupostos são: um, é preciso fornecer aos órgão de protecção ambiental regras e fórmulas para uma fiscalização e administração uniformes, caso contrário, como é possível uniformizar? Dois, os outros órgãos têm de ter um mecanismo e fórmulas concretas nessa matéria, caso contrário a separação de funções irá implicar, inevitavelmente, a situação de “querer só as vantagens, evitando as responsabilidades”. Por outro lado, a lei de 1984 e a lei de 1996 consagram expressamente que os outros órgãos precisam de “colaborar” com os órgãos de protecção ambiental na fiscalização e gestão, e na lei de 2008 foi eliminada essa disposição, já não sendo necessário a “colaboração”, e tal revela que a separação foi ainda mais reforçada, realçando a autonomia de cada dragão. Porém, a água é parte integrante do sistema ambiental no seu todo, os recursos de água e a sua poluição não respeitam a separação de funções. A lei não regulamenta expressamente tais questões e, na prática, embora existam nove dragões a administrar, não se conseguiu ainda resolver o problema das águas.

Segundo, quando existe uma contradição ou um conflito entre a protecção do ambiente de um local e os objectivos de desenvolvimento social a curto

para a execução da prevenção da poluição da água. Os órgãos de aviação civil dos serviços de transporte são os órgãos competentes para a fiscalização e gestão para a execução da prevenção da poluição resultante das embarcações. Os serviços competentes da gestão da água, os serviços administrativos da saúde, os serviços de geologia, os serviços de gestão dos assuntos cívicos, e as instituições de protecção dos recursos de água dos rios principais, conjugado com as próprias responsabilidades, colaboram com os serviços de protecção ambiental na execução da fiscalização e gestão da prevenção da poluição da água”. O art.º 8.º da Lei da Prevenção da Poluição da Água de 2008 consagra que: “Os serviços responsáveis pela protecção ambiental dos governos populares distritais ou superior exercem uma fiscalização e gestão uniformes quanto à prevenção da poluição da água. As instituições de gestão dos assuntos marítimos dos serviços responsáveis pelo transporte exercem fiscalização e gestão quanto à prevenção da poluição da água causada pelos barcos. Os serviços de gestão das águas, recursos de terras, higiene, construção, agricultura, pesca, dos governos populares distritais ou superior, e as instituições de protecção dos recursos hídricos dos principais rios e lagos, dentro do âmbito das suas funções, exercem fiscalização e gestão quanto à prevenção da poluição da água”.

- 15 Cfr. Wang Jian: “Análise das disposições relativas às funções na administração da água da Lei da Prevenção da Poluição da Água”, “Conservação da Água na China”, 2008, Série 6, página 58.

prazo, os governantes, tendo em conta vários aspectos, muitas vezes optam por sacrificar a protecção do ambiente. Para evitar essa situação, em alguns países (por exemplo, nos EUA), foi adoptado o modelo de gestão vertical dos órgãos de protecção ambiental, isto é, quando o governo local não tenciona ou não consegue proteger o ambiente local, o Estado Federal tem o poder de exercer uma gestão vertical, podendo directamente intervir nos assuntos do ambiente local. Assim, o “dragão” não só voa, como também, em certas situações, voa à terra para substituir ou interferir directamente nos actos das serpentes. Porém, do ponto de vista das leis actualmente vigentes na China sobre a prevenção da poluição da água e da prática na gestão da protecção ambiental, o dragão apenas pode passear a uma altitude determinada, e não pode voar à terra casualmente, podendo somente, no máximo, ensinar às serpentes como rastejar. E mais, o dragão até pode não saber o que se passa na terra, e a falta de participação, ou participação falsa das serpentes é muito frequente¹⁶. Isto é a razão que leva os estudiosos a afirmarem repetidamente: o governo local é o maior obstáculo que interfere na aplicação das leis sobre a protecção ambiental¹⁷.

Terceiro, para eliminar as desvantagens da separação de funções, muitos estudiosos sugerem a seguinte solução: fusão dos órgãos, isto é, fundir os órgãos relacionados com a protecção ambiental – transformando vários dragões/serpentes num dragão/serpente. Por exemplo, em matéria de prevenção da poluição da água é preciso especialmente fundir os órgãos de protecção ambiental gestores da poluição da água (qualidade da água) e os órgãos gestores dos recursos de água (quantidade da água). Uma outra sugestão é, através do reforço das obrigações dos órgãos competentes dos rios, atribuir poderes de gestão da qualidade e da quantidade das águas aos órgãos competentes dos rios. Se fosse efectuada a fusão dos órgãos responsáveis pelos recursos de água, significa reunir os nove dragões, e esta ideia será viável? Além disso, mesmo dentro do Ministério dos Recursos Hídricos existe a distinção de entre “águas grandes” e “águas pequenas”. “Águas grandes” refere-se à prevenção das cheias, combate às secas, “águas pequenas” refere-se à prevenção da perda das águas e do solo. Embora estejam no corpo do mesmo dragão, porém não foi possível resolver o conflito de gestão entre os dois tipos de águas. Pelo que, a chave do problema parece ser de juntar todos os

16 Cfr. Wang Jin, “Trinta anos de Direito de Protecção Ambiental: Tivemos sucesso?” (Livro Azul do Direito de Protecção Ambiental da China 1979-2010), Editora Universidade de Pequim, Agosto de 2011, 1ª edição, páginas 210-265.

17 Cfr. Leng Luo Sheng: “Algumas questões que devem ser reflectidas da Lei da Prevenção da Poluição da Água”, “População, recursos e ambiente da China”, 2009, Tomo 19, série 3, página 66; Yi Yuan Yuan, “Comentários sobre a Lei da Prevenção da Poluição da Água da República Popular da China”, “Revista da Universidade de Jiang Han” (edição sociológica), Outubro de 2009, Tomo 6, série 4, página 75.

dragões e serpentes e trabalhar para conseguir uma “cooperação entre os dragões e serpentes, fazendo uma boa gestão das águas”¹⁸.

O impacto e desafio que a gestão dos recursos hídricos apresentam para o sistema administrativo do Estado não só se verifica na China, como nos outros países, quer nos desenvolvidos quer nos em vias de desenvolvimento. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, e outras respectivas organizações internacionais sempre se empenharam na promoção do “Sistema de Administração Integrado” ou do “Sistema de Gestão dos Ecossistemas” para os recursos hídricos a nível dos Estados, tendo como objectivo quebrar a separação de funções dos órgãos administrativos, e assim, gerir os recursos naturais, incluindo os recursos hídricos, de forma a corresponder ao sistema do meio ambiente¹⁹. E tal exige, quer para os dragões quer para as serpentes, aprender, desde o início, como realizar sinergias.

III. “Autorização para reprodução” – autorização para descargas de substâncias poluentes

Na China, para casar e ter filhos, para além de respeitar a “Lei do Matrimónio”, deve ainda observar-se uma outra disposição característica da China, isto é, a “autorização para reprodução”²⁰, e tal é semelhante à autorização para a descarga de substâncias poluentes. A autorização para a descarga de substâncias poluentes significa que a pessoa que pretende descarregar substâncias poluentes necessita de previamente requerer autorização aos órgãos de protecção ambiental, e sem essa autorização não pode fazer descarga de substâncias poluentes. O sistema de autorização para a descarga de substâncias poluentes é um regime de gestão do ambiente importante em muitos países desenvolvidos da Europa e da América. Não obstante existir designações, natureza, âmbitos e fórmulas diferentes para este regime, existe um ponto comum a todos: é a existência de regulamentação

18 Cfr. Lu Zhong Mei, “Reflexões sobre a protecção da segurança da água potável – e comentários sobre a a revisão da Lei da Prevenção da Poluição da Água”, “Sociologia de Gan Su”, 2007, série 6, páginas 98-99.

19 UNEP, “Ecosystem Management Programme – A New Approach to Sustainability”, 2009, <http://www.unep.org>; UNEP: “Ecosystem Management Case Studies – A Contribution to the United Nations World Water Assessment Programme”, May 2009, <http://www.unep.org>; UNEP: “Clearing the Waters – A focus on water quality solutions”, <http://www.unep.org> (consultado em 7 de Novembro de 2011).

20 Actualmente, a designação oficial é de “Cartão de serviço para reprodução”. Tal significa que, no casamento, para além de tratar do “certificado de casamento” nos termos da lei, se pretender ter filhos, é ainda preciso requerer previamente a “autorização para reprodução” nos termos das Políticas de controlo da natalidade, a fim de obter uma quota de natalidade. Ter filhos sem a “autorização para reprodução” é sancionado de acordo com o grau de gravidade.

expressa através da lei. Por exemplo, o “Clean Water Act, 1972” dos EUA de 1972 e o “Water Resources Act, 1991” da Inglaterra de 1991, e o “Control of Pollution Regulations, 1996” da Inglaterra de 1996, contêm disposições expressas.

A vantagem do regime de autorização consiste em permitir fazer a previsão de forma objectiva e clara dos deveres jurídicos dos agentes pela descarga das substâncias poluentes. Com base nos elementos de fiscalização ambiental, os agentes pela descarga das substâncias poluentes, os órgãos de protecção ambiental e o público, podem claramente saber se tais agentes estão a cumprir a lei. Com base no regime de autorização para a descarga de substâncias poluentes, a situação de descarga de todas as substâncias poluentes de uma determinada zona de água ou rio, bem como, as informações sobre a capacidade de transporte da água ou do rio, podem ser recolhidos simultaneamente, de forma clara. Isso é extremamente necessário para o melhoramento do ambiente das águas²¹. Pelo que, o pedido, emissão, apreciação e cancelamento da autorização tratam-se das competências mais importantes dos diversos órgãos de protecção ambiental de hierarquias diferentes da América. De acordo com a Lei da Protecção do Ambiente da América, toda a descarga de substâncias poluentes provenientes das águas residuais necessita de obter uma autorização prévia, tratando-se de uma infracção legal no caso de descarga sem autorização. Na maioria dos casos de descarga de uma pequena e média quantidade de substâncias poluentes, apenas é preciso solicitar uma autorização normal; e no caso de descarga de grande quantidade de substâncias poluentes, como por exemplo, produtos petroquímicos, mineiros, de fundição, etc., é preciso pedir uma autorização especial. Os cidadãos têm o direito de participar no processo de requerimento, apreciação, emissão e cancelamento da autorização. A verdade diz-nos que, o regime de autorização produz um efeito importante na prevenção da poluição da água em muitos países.

A Lei da Prevenção da Poluição da Água de 1984 tencionou copiar este regime, mas o resultado consistiu numa “casa com meio tecto” – apenas se regulamentou sobre o pedido de descarga e a sua modificação²², bem como as

21 Cfr. R. Stewar, “Options for Consideration in Revising China’s Water Pollution Prevention and Control Law”(submetido à Comissão de Protecção do Ambiente do Congresso Nacional Popular da China), Março de 1995, página 18.

22 O art.º 14.º consagra que: “*As unidades empresariais que descarregam directa ou indirectamente substâncias poluentes na água, devem declarar e registar nos serviços de protecção ambiental locais, que possuem instalações de descarga e tratamento de substâncias poluentes, e as espécies, quantidade e densidade das substâncias poluentes descarregadas em situações de actividade normal, fornecendo as informações técnicas sobre a prevenção da poluição da água, nos termos definidos pelos serviços de protecção ambiental. Havendo grande alteração nas espécies, quantidade ou densidade das substâncias poluentes, tal deve ser declarado atempadamente. Relativamente às instalações para a remoção ou o depósito de substâncias poluentes, deve ser declarado antecipadamente, obtendo o consentimento dos órgãos de protecção ambiental do local.*”

taxas de descarga²³, não tendo sido previsto a autorização de descarga, alegando como razão “não ser o momento adequado”. Na primeira revisão realizada em 1996, os especialistas e os órgãos de protecção ambiental propuseram construir um regime de autorização para a descarga, com base no controlo do volume total de descarga de substâncias poluentes; porém, no final, apenas consagraram o controlo do volume total, sem fazer referência à autorização²⁴. Tal foi vastamente criticado, pelo que nas “Regras pormenorizadas para a concretização” de 2000, foi introduzida a autorização, porém, tal disposição era demasiado simples, consistindo apenas em atribuir poderes aos órgãos de protecção ambiental para estipular as regras pormenorizadas para a concretização²⁵. Como as “Regras Pormenorizadas para a concretização” são do âmbito do direito administrativo, a sua eficácia jurídica não é suficiente. Na segunda revisão efectuada em 2008, o regime de autorização ficou finalmente consagrado na lei²⁶. As disposições são parecidas com as da América e da Europa acima referidas, e a diferença consiste

-
- 23 O art.º 15.º prevê que: “*As unidades empresariais que descarregam substâncias poluentes na água, pagam a taxa de descarga nos termos definidos pelo Estado; nos casos em que são ultrapassados os critérios de descarga definidos pelo Estado ou pelo governo local, pagam a taxa de descarga fora dos critérios nos termos definidos pelo Estado, responsabilizando-se pelo seu tratamento*”.
- 24 O art.º 16.º prevê que: “*Nas águas em que os governos populares provinciais ou superior tenham realizado a descarga de substâncias poluentes segundo os critérios mas que ainda não conseguem atingir os critérios de qualidade de água previstos pelo Estado, pode ser aplicado o regime de controlo do volume total das substâncias poluentes, estipulando um regime de aprovação da quantidade de descarga das principais substâncias poluentes para as empresas responsáveis pela redução da descarga. As formas concretas serão definidas pelo Conselho do Estado*”.
- 25 O art.º 10.º prevê que: “*Os serviços de protecção ambiental dos governos populares locais distritais ou superior, elaboram planos segundo o controlo do volume total, aprecia a quantidades da descarga das principais substâncias poluentes na água da própria zona administrativa, emitindo cartão de autorização para os que não ultrapassam os índices de controlo de volume total de descarga; para os que ultrapassam os índices de controlo do volume total de descarga, estipula-se um prazo para a resolução do problema, e durante tal prazo, é emitido o cartão de autorização provisória para a descarga. As formas concretas serão elaboradas pelos órgãos de protecção ambiental do Conselho de Estado*”.
- 26 O art.º 20.º prevê que: “*O Estado prevê um regime de autorização para a descarga. Para os que, directa ou indirectamente, descarregam águas residuais industriais e águas poluídas médicas, bem como as demais unidades empresariais que nos termos da lei devem obter o cartão de autorização para a descarga de águas residuais ou de águas poluídas, devem obter o cartão de autorização para a descarga; para as unidades operadoras de instalações de tratamento concentrado das águas poluídas das cidades e das povoações, também devem obter o cartão de autorização para a descarga. As formas concretas e o processo de execução do cartão de autorização são definidas pelo Conselho de Estado. É proibida às unidades empresariais, a descarga de águas residuais ou poluídas nas águas sem o cartão de autorização para a descarga ou em violação das disposições do cartão*”.

no facto de a lei não estipular concretamente sobre o processo de requerimento e emissão da autorização, atribuindo apenas poderes ao Conselho de Estado para elaborar regras de concretização e aplicação. Ou seja, na lei apenas ficaram consagrados os princípios. Já se passaram três anos, mas ainda não conseguimos ver a publicação das “Regras pormenorizadas de concretização”. Não podemos esperar que com a autorização se pode prevenir a descarga ilegal, porém, é necessário estabelecer regras claras para a descarga das substâncias poluentes.

A semelhança entre a autorização para descarga de substâncias poluentes e a “autorização para reprodução” consiste na impossibilidade de descarregar substâncias poluentes ou ter filhos, sem antes obter a apreciação administrativa e cumprir certas formalidades, dado que, quer num caso quer noutro, poderá implicar um resultado de “transbordamento” à sociedade, pelo que, tal deve ser integrado no planeamento administrativo, integrado no pedido, integrado na autorização. Porém, na realidade, encontramos situações de reprodução sem autorização, existindo sanções diferentes para regiões diferentes, e a mais leve consiste no pagamento de uma “contribuição social”, com o objectivo de internalização do efeito de “transbordamento”, havendo também medidas sancionatórias mais graves. A lógica é igual para o caso de descarga de substâncias poluentes sem autorização, mas como os agentes de descarga de grande dimensão não são pessoas singulares, tratando-se normalmente de empresas, que muitas vezes são os maiores contribuintes fiscais, então, é natural que o governo local não vai proceder como no caso de sancionar um particular por “reprodução sem autorização”. Ainda que haja sanção, segundo os critérios sancionatórios actuais, os descarregadores não se sentem nada na pele. Por exemplo, quando os funcionários do órgão de protecção ambiental da Província de Zhejiang, no exercício das suas funções, se deslocaram a uma empresa geradora de poluição, o dono da empresa, com ar muito arrogante, deixou um grande maço de dinheiro em cima da mesa, alegando pagar antecipadamente as multas que serão devidas para todo o ano, dizendo ao pessoal do órgão da protecção ambiental para não ir lá arranjar mais problemas, ficando assim pago pela descarga ilegal de substâncias poluentes durante um ano²⁷. Como se consegue controlar os descarregadores, vinculando os seus actos?

IV. A “maioria silenciosa” – participação pública

A população mundial ultrapassou os 7 mil milhões, embora exista muita propaganda por intermédio dos meios de comunicação social, no dia-a-dia, não existem vozes fortes, e a maioria das pessoas representa ainda uma “maioria

27 Cfr. Wang Jin, (Livro Azul – 2011), página 268.

silenciosa”²⁸. Porém, o silêncio não significa que não tem voz, ou que reconhece, especialmente quando o seu direito fundamental é ilegalmente prejudicado. Com o decurso da democracia na China e a mudança das ideias do Governo no exercício da administração, nos últimos anos, tanto o acto legislativo do país, como o acto administrativo, existe cada vez mais a abertura ao público, ouvindo a opinião dos cidadãos. Por exemplo, na segunda revisão da Lei da Prevenção da Poluição da Água efectuada em 2007, foi também adoptado este método. Até 10 de Outubro de 2007, o órgão competente recebeu mais de 2400 opiniões dos cidadãos e, bem assim, 67 cartas²⁹. Isto revela que os cidadãos têm atenção e preocupação sobre as águas, que é um elemento básico e indispensável à vida. A participação do público no processo legislativo tem um significado importante para uma legislação democrática e científica, assim, será também necessária a participação dos cidadãos na execução da lei e no processo judicial relacionado com o ambiente?

A questão da participação do público foi referida nas duas revisões³⁰. Quer a Lei de 1984, quer a Lei de 1996 revista, no seu art.º 5.º consagra que: *“Todas as unidades e todos os particulares têm a responsabilidade de proteger o ambiente hídrico, tendo o direito de fiscalizar e participar contra os actos de poluição e de danificação do ambiente hídrico. As unidades e particulares que sofram danos directamente resultantes da poluição da água, têm o direito de exigir ao agente a cessação da danificação e o pagamento de uma indemnização”*. Além disso, na primeira revisão ocorrida em 1996, no seu art.º 13.º, quanto à elaboração do relatório de avaliação do impacto ambiental, foi aditado o n.º 4, nos termos do qual se dispõe que: *“No relatório de avaliação do impacto ambiental, deve constar a opinião das unidades e cidadãos do local do projecto de construção.”* Na segunda revisão de 2008, foi acrescentada a participação do público em três

28 Cfr. Wang Xiao Bo, “A maioria silenciosa”, 1996.

29 Cfr. Mao Lei, “Encerramento das consultas de opiniões sobre o projecto de revisão da Lei da Prevenção da Poluição da Água – foram recebidas mais de 2400 opiniões”, “Jornal do Cidadão”, 12 de Outubro de 2007, <http://house.people.com.cn/GB/98386/6369078.html> (consultado em 7 de Novembro de 2011).

30 O art.º 19.º prevê que: *“os órgãos do Conselho do Estado responsáveis pela protecção ambiental fazem publicar as províncias, regiões autónomas e municípios directamente subordinados ao Governo Popular Central, que não tenham satisfeito as exigências dos índices de controlo do volume total de descarga das principais substâncias poluentes. Os órgãos dos governos populares das províncias, regiões autónomas e municípios directamente subordinados ao Governo Popular Central responsáveis pela protecção ambiental fazem publicar as cidades e distritos que não tenham satisfeito as exigências dos índices de controlo do volume total de descarga das principais substâncias poluentes. Os serviços dos governos populares distritais ou superior fazem publicar as empresas que violam as disposições da presente lei ou que causam poluição grave ao ambiente”*.

aspectos: (1) Direito à participação: o art.º 10.º prevê que: “qualquer unidade e particular tem a obrigação de proteger o ambiente hídrico, gozando do direito de fazer participação contra os actos de poluição e danificação do ambiente hídrico”. Comparando este artigo com o art.º 5.º de 1984 e 1996, ficou eliminada a palavra “fiscalização”; (2) Direito ao conhecimento: o art.º 19.º prevê que os serviços responsáveis pelo ambiente de hierarquia superior dão conhecimento ao público das zonas administrativas de hierarquia inferior que não tenham concluído o controlo do volume total; os serviços responsáveis pela protecção ambiental dão conhecimento ao público das empresas que violam a lei; (3) Direito ao apoio da acção judicial: o n.º 2 do art.º 88.º prevê que: “os serviços responsáveis pela protecção ambiental e as respectivas associações sociais podem, nos termos da lei, apoiar os interessados que sofrem danos resultantes da poluição da água, na proposição de acção judicial no Tribunal Popular”. Os três pontos acima referidos foram considerados em alguns dos dez pontos essenciais na segunda revisão de 2008³¹.

Mas se fizermos um estudo mais pormenorizado sobre os supra referidos artigos resultantes da segunda revisão de 2008, poderemos detectar os seguintes problemas: um, a disposição relativa ao direito ao conhecimento: o que o art.º 19.º prevê é que, ao órgão responsável pelo ambiente de hierarquia superior, perante a falta de publicação de informações sobre o ambiente pelo governo de hierarquia inferior, poderá publicar as respectivas informações. O público depois de tomar conhecimento, é apenas um “acessório” desta disposição, e tal não é o objectivo legislativo desta disposição. Durante este processo, não está previsto que o público tem o direito de exigir aos serviços competentes a publicação de informações sobre o ambiente e, naturalmente, também não estão previstas as medidas administrativas ou judiciais reparadoras para o caso de os serviços competentes não publicarem as informações sobre o ambiente quando lhes são exigidos. Pelo que, a pretensão de estabelecer o direito ao conhecimento com esta disposição é um bocado forçado.

Dois, a disposição relativa à avaliação do ambiente. Na primeira revisão de 1996, foram introduzidas disposições no art.º 13.º sobre a participação na avaliação do impacto ambiental. Em 2008, este artigo foi eliminado, e a razão é porque após a promulgação da “Lei da Avaliação do impacto ambiental” em 2002, nela ficou incluída a avaliação do impacto ambiental dos planeamentos e dos projectos de construção. O art.º 5.º desta lei prevê expressamente que: “O Estado incentiva a participação das devidas unidades, dos especialistas e do público na avaliação do impacto ambiental por meios adequados”. Os art.ºs 11.º e 21.º da mesma lei exigem,

31 Cfr. Yi Quan Wei, Huang Yun Long, Zhang Yuan: “Dez Pontos Essenciais na Revisão da Lei da Prevenção da Poluição da Água”, “Revista da Ciência Ambiental”, 2009, série 28 (suplemento), página 5.

respectivamente, que nos planeamentos e projectos de construção devem organizar sessões de debate, de audiência ou outras formas de consulta, para ouvir a opinião das devidas unidades, dos especialistas e do público relativamente ao projecto do relatório de avaliação do impacto ambiental, constando no relatório as explicações de adopção ou não adopção das opiniões. Tais disposições são aplicáveis no âmbito da prevenção da poluição da água, pelo que, as disposições relativas à avaliação do impacto ambiental foram eliminadas. A avaliação do impacto ambiental é hoje em dia uma norma-modelo adoptada interna e internacionalmente para a prevenção dos danos ambientais. Ou seja: se esse passo de avaliação do impacto ambiental produzir efeitos, alguns dos planeamentos ou projectos de construção que produzem danos manifestos ao ambiente serão impedidos pelo obstáculo da avaliação do impacto ambiental. Mas a realidade actual da China é outra: em muitos dos projectos que foram autorizados, a avaliação do impacto ambiental ou é apresentada só posteriormente, ou nem é apresentada.

Três, deixou de existir a “fiscalização” do direito à participação. A palavra “fiscalização” possui um significado claro de participação política, e sem a garantia desta norma-modelo de fiscalização, tal dificilmente pode corresponder a um direito. Mas ainda que assim fosse, após a segunda revisão de 2008, esta palavra foi eliminada, restando apenas a “participação”. Do mesmo modo, a “participação” possui um significado de participação política, sem o sentido de “acusação” ou “instauração de processo judicial” previsto na “Lei da Protecção do Ambiente” de 1989³². Muitos estudiosos entendem que, o direito à participação do público previsto na lei após a segunda revisão de 2008, na verdade, foi acentuadamente enfraquecido.

Quatro, a acção popular de interesse ambiental. A acção popular de interesse ambiental é um novo tipo da acção cível, e especial, traduzindo nas seguintes características essenciais³³: primeiro, o sujeito da acção (o autor) não é necessariamente o interessado directo no processo; segundo, o objecto da acção não consiste na protecção de interesses de certas pessoas, mas sim, do interesse público de protecção ambiental; terceiro, o alvo da acção (o réu) tanto pode ser um sujeito civil, como um sujeito administrativo. A principal contradição entre a acção popular de interesse ambiental e o direito processual civil e direito processual administrativo no nosso país consiste na consagração do requisito para a propositura da acção cível no artigo 108.º da “Lei Processual Civil”: O autor é o cidadão, pessoa colectiva ou outras organizações com interesse directo na acção. O art.º 2.º da “Lei Processual Administrativo” prevê que: quando o

32 Vd. Art.ºs 6.º, 41.º e 42.º da Lei da Protecção do Ambiente de 1989.

33 Cfr. Baidu, “Acção popular de interesse ambiental”, <http://baike.baidu.com/view/2423549.htm> (consultado em 2 de Novembro de 2011). Existem diferentes designações e diferentes âmbitos de aplicação em diversos países, por exemplo, nos EUA é designado por “citizen suit”.



cidadão, a pessoa colectiva e outras organizações, entende que o acto concreto do órgão administrativo ou o funcionário do órgão administrativo prejudica os seus direitos e interesses legítimos, tem o direito de intentar acção no Tribunal Popular nos termos da presente lei. Estes dois artigos excluem expressamente a capacidade de intentar acção dos sujeitos processuais que não têm interesse directo no processo. E a acção popular de interesse ambiental tem como fim o interesse público, e não o interesse particular. Recentemente, na China, são cada vez mais as vozes que pedem para ultrapassar essa limitação.

Porém, a Lei da Prevenção da Poluição da Água de 2008 não forneceu base legal para a acção popular de interesse ambiental. O art.º 85.º da referida lei, apenas consagrou o direito à indemnização do interessado do dano ambiental, isto é, o direito de pedir ao autor da descarga das substâncias poluentes a cessação da descarga e a indemnização pelos danos causados. Por seu turno, o art.º 88.º prevê uma disposição diferente da prática normal de “acabar em nada” adoptada actualmente pelos tribunais nesses casos: permite aos interessados escolherem um representante para intentar uma “acção conjunta”. Mas houve um aditamento interessante: foi introduzida uma disposição relativa ao apoio à acção, ou seja, o Estado incentiva as instituições que prestam serviços jurídicos e os advogados para fornecer apoio judiciário aos ofendidos dos processos de danos resultantes da poluição da água. Aqui, apenas se trata de apoio judiciário, e não se trata de propositura de acção em nome das instituições que prestam serviços jurídicos ou dos advogados³⁴. Contudo, isto já é um pequeno progresso. A evolução mais recente, nesta matéria, é a apreciação do projecto de revisão da Lei Processual Civil na 23.ª Reunião do Comité Permanente da 11.ª Legislatura do Congresso Nacional Popular. Tal projecto acrescentou o conteúdo de acção popular: “*Perante actos de poluição ambiental, de prejuízo dos interesses legítimos de numerosos consumidores e outros demais actos de prejuízo dos interesses sociais e públicos, os respectivos órgãos, associações sociais podem intentar acção no Tribunal Popular*”. Neste artigo, embora se tenha excluído a capacidade de deduzir acção do cidadão particular, reconhecem-se a acção popular, abrindo portas para a acção popular³⁵. Esperemos que a “maioria silenciosa” não se mantenha mais em silêncio.

34 Cfr. Wang Xiao Gang, A “Lei da Prevenção da Poluição da Água” forneceu base legal para a acção para interesse público?”, “Sociologia de Zhe Jiang”, 2001, Série 5, página 62.

35 Segundo as notícias, em 19 de Outubro de 2011, a organização de protecção ambiental “Amigos da Natureza” recebeu a notificação de aceitação da acção relativa à descarga ilegal feita pela Fábrica de Produtos Químicos Qu Jing Lu Liang, emitida pelo Tribunal de Segunda Instância de Qujing de Yunnan, consistindo no primeiro caso de aceitação de uma acção popular proposta por uma organização de protecção ambiental. Página da Economia da China: “Acção para defesa do interesse público relativa à poluição de alumínio em Yun Nan, e os Serviços da Protecção Ambiental acham que foi uma confusão”, <http://www.sina.com.cn> (visita de 7 de Novembro de 2011).

Amanhã teremos água para beber? Se, no momento actual, formarmos uma vontade política, e começarmos a actuar verdadeiramente, talvez teremos. Mas se continuarmos a hesitar, então poderemos não ter. Isso é uma realidade. Não se deve esperar que, ao acordarmos, todos os rios e lagos se transformem em água limpa, podendo ser aproveitados infinitivamente. Não há almoços grátis. O Presidente dos EUA, Nixon, em 1970, disse o seguinte: “*Chegará o momento em que quando os americanos desejarem ter ar limpo, água limpa e ambiente habitável, terão necessariamente de pagar pelas contas do passado. O momento é agora ou nunca*”³⁶. As dívidas terão sempre de ser pagas. Assim, os americanos começaram a pagar desde os anos 70 do século XX, e a China? Temos de rezar para que amanhã tenhamos água, mas será que poderemos escapar das dívidas ou basta rezarmos ao Buda?

36 Vd. Zygmunt J.B. Plater *et al. eds*, Environmental Law and Policy : Nature, Law and Society, 3rd. ed. Aspen Publisher, 2004, página 282.