

O ESTADO DE DIREITO E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO CHINÊS

Wang Zhen Min

Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Tsinghua, RPC

I. Como aperfeiçoar a realização de um desenvolvimento rápido através da construção do Direito

Porquê um país, uma sociedade, necessita de desenvolvimento? Esta pergunta poderá não ser uma questão, mas às vezes é realmente uma questão. A China “teve como elo fundamental a luta entre as classes”, e qualquer tipo de desenvolvimento era um assunto secundário, o que implicou a pobreza e o atraso da China durante muito tempo. Desde finais da década de 1970, a China percebeu que era preciso urgentemente mudar a política do Estado rumo ao desenvolvimento, tendo Deng Xiao Ping sublinhado que “o desenvolvimento é a razão”. A questão é muito simples, quem estiver em atraso é derrotado, não é civilizado, é aproveitado. A história recente da China tem comprovado suficientemente que tal é verdade.

A fim de promover o desenvolvimento, desde 1979, a China promoveu, em grande medida, os trabalhos legislativos e, em 1982, a Constituição foi revista, reconhecendo a autonomia económica, e o projecto de revisão de 1988 permitiu a constituição de sociedades privadas, atribuindo uma maior liberdade económica aos cidadãos. De acordo com as alterações introduzidas na Constituição em 1999, as sociedades privadas passaram a desempenhar um papel constitucional importante na China. Nos termos do seu art. 16.º revisto, “O Estado protege os direitos e interesses legítimos da economia individual. O Estado orienta, ajuda e supervisiona a economia individual.”

Em 2004, a Constituição foi novamente revista, e concedeu uma protecção

suficiente à propriedade privada, prevendo expressamente que “O Estado respeita e protege os direitos humanos”.

Em Março de 2007, o Congresso Nacional Popular aprovou a “Lei dos Direitos Reais”, concretizando a protecção do direito de propriedade dos cidadãos, que havia sido consagrada no projecto de alteração da Constituição.

Com o esforço desenvolvido ao longo de mais de 30 anos, até finais de 2010, para além da alteração completa da Constituição realizada em 1982 e das quatro alterações posteriores, a China elaborou 238 diplomas legais, mais de 690 regulamentos administrativos, mais de 8600 regulamentos locais, constituindo um sistema jurídico socialista com características específicas.

No passado, o principal objectivo legislativo da China era proteger o desenvolvimento, fornecendo protecção legal suficiente para o desenvolvimento. Porém, todas as leis são “uma espada com dois gomos”, pois, a lei protege uma situação ao mesmo tempo que estabelece limitações ao desenvolvimento dessa situação. Isto é como os guarda-costas que, por um lado, protegem a sua segurança, e, por outro lado, limitam a sua liberdade pessoal.

Analizando seriamente o processo de desenvolvimento e evolução do Direito da China ao longo de mais de trinta anos, descobrimos que o pensamento orientador sofreu uma enorme transformação, tendo em conta os anos 2002 – 2003. Antes disso, o poder legislativo, o poder executivo e o poder judicial consideravam, no essencial, como servir o desenvolvimento, permitindo aos cidadãos libertar a sua energia económica, não importando tratar-se de gato branco ou preto, o que interessava era que o gato conseguisse apanhar os ratos. É sempre bom conseguir obter um GDP mais elevado para acelerar o crescimento. E o preço que se paga é assunto secundário. Assim, as pessoas fizeram todo o possível para explorar plenamente os recursos da terra, da energia, aceitando um desenvolvimento, ainda que predatório, destrutivo e devastador. Perante tal situação, a lei manteve-se em silêncio, e até atribuía-lhes protecção. A expansão irracional das cidades fez desaparecer muitas belas aldeias, muitas cidades antigas já não são o que eram após a exploração, passando a fazer parte das zonas urbanas. Há alguns provérbios chineses que conseguem reflectir exactamente este tipo de situações, como por exemplo, “pescar acabando-se com os rios, matar a sede comendo pássaros”. Além disso, o desenvolvimento poderá pôr em causa os direitos humanos. Por exemplo, para atrair investimentos e diminuir os seus custos, algumas regiões baixaram os critérios de protecção dos direitos humanos, permitindo aos empregadores explorar cruelmente os trabalhadores.

Depois de 2002 – 2003, o pensamento orientador no processo legislativo, na execução da lei e no poder judicial, sofreu uma grande alteração. Se no passado realçava-se essencialmente como servir o desenvolvimento, hoje, damos importância a outro efeito do Direito, ou seja, como controlar o desenvolvimento

irracional e restringir os actos de exploração do Governo através do Direito, utilizando o Direito para controlar a velocidade e a dimensão do desenvolvimento, e assim, obter um desenvolvimento científico, razoável e sustentável. Esta é a ideia do Direito sob o ponto de vista de um desenvolvimento científico.

II. Como realizar um desenvolvimento sustentável e um progresso civilizado através do Estado de Direito

Esta transformação radical do pensamento orientador na construção do Direito da China teve a sua realização nos aspectos legislativo e judicial, bem como na execução das leis. Por exemplo, o investimento para a construção de uma fábrica pode trazer grandes vantagens económicas para uma região, mas esta terá de preparar-se para pagar um preço alto no que se refere ao ambiente, podendo implicar a poluição dos rios e dos solos locais. No passado, tudo isto era legal e tinha protecção legal; mas hoje em dia, tal é ilegal, não sendo permitido por lei. Sobre esta matéria, nos últimos anos, a China estabeleceu especialmente as seguintes medidas:

1. Instituiu expressamente o desenvolvimento científico como pensamento orientador na construção do Estado de Direito. Quer o poder legislativo, quer as autoridades, quer o poder judicial, têm de realizar as exigências do desenvolvimento científico, orientado para as pessoas, e não para o GDP.

2. Em 1999, a Constituição foi alterada, afirmando o princípio do Estado de Direito. Embora antigamente na China também se falava do “Rule of law”, havia mais pessoas, num estado estático, a falarem sobre a construção de um sistema legal. Na Constituição de 1999 utilizou-se expressamente a palavra “Estado de Direito”, atribuindo-lhe um novo significado, e com isto revela que a China reconheceu o valor do Estado de Direito, decidindo este ser o objectivo importante na construção do país.

Na realização do desenvolvimento sustentável, o Governo assume a responsabilidade principal, regulamentando a actividade de exploração do Governo, evitando uma exploração e aproveitamento destruidores do ambiente, dos recursos e das energias. Eis a questão chave para a realização de um desenvolvimento sustentável. A maioria dos casos de destruição do ambiente, que resultaram em danos irreversíveis ou de longa duração, foi causada pelo Governo, ou por projectos de exploração privados autorizados pelo Governo. A influência do acto de destruição praticado por uma pessoa é contudo limitada. Mas se o Governo toma decisões incorrectas, ou até se o Governo pretende

praticar actividades danosas, a sua influência será muito maior que a actividade danosa de um particular. Mas a dificuldade reside no facto de o mandato de cada Governo poder ser renovado de vários anos em vários anos, e no caso dos cidadãos não existir a questão de substituição. Assim, durante os anos do seu mandato, o Governo certamente arranja formas para elevar o crescimento económico, obter bons resultados, trazendo vantagens para as próximas eleições. Tal implica necessariamente uma curta visão dos seus actos e decisões.

Assim, como restringir e vincular tais actos do Governo? A forma mais eficaz é construir um Governo de Direito, e utilizar a Constituição e as Leis para controlar os actos do Governo. Utilizar o Direito para controlar os actos dos cidadãos não é nada de estranho, nem é um facto difícil, mas utilizar o Direito para vincular os actos do Governo e dos seus agentes é um problema difícil do Direito, sendo uma pedra angular para avaliar se um Estado é um verdadeiro Estado de Direito. Na História da China existiu uma longa tradição de governação por pessoas. E quando se fala de Direito as pessoas geralmente entendem ser utilizar o Direito para administrar os cidadãos, enquanto que o Governo e os seus agentes transcendem o Direito, estando acima ou fora do Direito. A maior diferença entre a construção do Direito da China de hoje e a do passado reside no facto de o Direito, por um lado, vincular os actos dos cidadãos comuns, e, por outro lado, também vincular os actos do Governo e dos seus agentes.

Em primeiro lugar, é preciso definir claramente as funções, as obrigações e o âmbito dos poderes autorizados por lei, e construir um regime de apreciação para as decisões de grande importância e os actos que têm influência de maior âmbito ou de longo prazo para a sociedade, assegurando a legalidade e a justiça dos actos importantes do Governo.

Em segundo lugar, é preciso utilizar o Direito para afirmar um regime científico e justo, de efectivação de responsabilidade e de avaliação do desempenho. Na avaliação e apreciação dos resultados de um agente não se deve apenas olhar para o valor total e a velocidade do crescimento do GDP anual, devendo ainda considerar os custos e o preço, o dano causado ao ambiente, e a eficiência do aproveitamento dos recursos e energias.

Em terceiro lugar, é preciso regulamentar os actos de autorização do Governo através da lei. Para tal, a China aprovou a “Lei da autorização administrativa”, reformando o regime de autorização e aplicando um regime de autorização rigoroso para os casos de exploração dos recursos ambientais e energéticos.

Em 22 de Março de 2004, o Conselho de Estado promulgou a “Lei de Bases para a Promoção Geral da Execução Administrativa de acordo com a Lei”, tendo feito um Plano geral para aplicar a Lei de Bases em todas as hierarquias do Governo, promovendo, com determinação, a realização de tarefas administrativas

de acordo com a lei em todo o país. Actualmente, já alcançou-se um resultado da primeira fase. Em 27 de Agosto de 2010, o Conselho de Estado convocou novamente uma reunião sobre o trabalho administrativo de acordo com a lei, planeando os trabalhos de administração de acordo com a lei, e de construção de um Governo de Direito.

3. Reforçar os trabalhos legislativos sobre a protecção e a poupança de recursos e energias

A China já elaborou uma série de leis sobre a protecção do ambiente e dos recursos naturais, incluindo cinco diplomas legais avulsos sobre a prevenção da poluição do ambiente, bem como, onze diplomas legais avulsos sobre a exploração, aproveitamento e protecção dos recursos naturais. Além disso, o Conselho de Estado e os diversos serviços elaboraram muitos regulamentos administrativos, regulamentos, enquanto que diversas regiões elaboraram também muitos diplomas e regulamentos locais sobre o ambiente, estabelecendo uma grande quantidade de critérios ambientais para a atmosfera, as águas, as terras, e materiais radioactivos. Em simultâneo, celebraram e participaram em Tratados e Convenções Internacionais relacionados com a protecção do ambiente e dos recursos naturais. Apenas sobre as águas, existem cinco diplomas legais: “Lei das Águas”, “Lei da Manutenção das Águas e das Terras”, “Lei da Prevenção da Poluição da Água”, “Lei da Protecção do Ambiente dos Oceanos” e “Lei da Gestão da Utilização dos Mares”. Neste momento, a China está a reforçar a elaboração da “Lei de Respostas para as Mudanças Climáticas”, “Lei dos Gases Naturais”, “Lei da Energia Atómica” e “Lei dos Recursos”, bem como está em curso a alteração da “Lei da Protecção do Ambiente.

Com as alterações e explicações à Lei Penal efectuadas nos anos recentes, alguns actos de destruição grave do ambiente, dos recursos e das energias, foram considerados crimes, havendo lugar ao procedimento criminal. Isto significa que, na poluição do ambiente e na exploração arbitrária dos recursos e das energias terá não só lugar às responsabilidades política e económica, mas também a responsabilidade penal, podendo a conduta ser sancionada inclusive com a pena de prisão. Tal medida constituiu um efeito útil para a prevenção destes actos. Por exemplo, em 25 de Fevereiro de 2011, o Congresso Nacional Popular aprovou o “Projecto de Revisão da Lei Penal (8)”, estabelecendo uma secção especializada para regulamentar o crime de destruição da protecção do ambiente e dos recursos, e tendo em conta a punição dos crimes contra o ambiente e os recursos, foi alargado o âmbito da protecção penal do ambiente. Através das alterações aos arts. 338.^º e 343.^º, n.^º 1, foram alterados os requisitos do “Crime de poluição grave ao ambiente” e do “Crime de exploração destrutiva das minas”, baixando o critério de assunção de responsabilidade penal do suspeito criminal. Tais esforços levaram

uma maior científicidade na legislação penal sobre o ambiente e os recursos naturais, contribuindo para o afastamento da ideia tradicional, em que se dava mais importância à protecção das pessoas e dos seus bens. E assim, foi realçado a função e o valor do ambiente e dos recursos naturais.

4. Construir um regime completo de apreciação da inconstitucionalidade, aperfeiçoar e reforçar o sistema judicial

O Estado de Direito não só exige uma regulamentação legal dos actos concretos do Governo, mas exige também, necessariamente, a restrição dos actos abstractos de elaboração de normas pelo Governo. Para tal, nos últimos anos, a China tem vindo a construir, pouco a pouco, um regime de apreciação da violação da Constituição, tendo como centro o Comité Permanente do Congresso Nacional Popular. No ano 2000, foi aprovada a “Lei da Legislação”. Qualquer cidadão ou particular, perante regulamentos administrativos e regulamentos locais, que descobrir a violação da Constituição e da Lei pode pedir a respectiva apreciação ao Comité Permanente do Congresso Nacional Popular. No ano 2004, a Comissão para os Trabalhos Legais do Congresso Nacional Popular instituiu um órgão responsável para este assunto.

5. Um sistema judicial independente e completo é um elemento indispensável para o Estado de Direito. A China está a fazer uma reforma ao sistema judicial, e os órgãos judiciais da China, na correcção dos actos ilícitos sobre o ambiente, e na realização do desenvolvimento sustentável, assumem um papel ainda mais importante. Uma decisão judicial poderá promover a abolição de um mau regime, por exemplo, a abolição do regime de cobrança nas casas de banho públicas nas cidades da China, teve como base uma acção por causa de 30 avos intentada em 2001 em Zhengzhou, província de Henan (Caso na estação de comboio de Zhengzhou de 2001).

III. Reforço da protecção dos direitos fundamentais e o desenvolvimento sustentável

Os Homens são o recurso mais importante e mais precioso do mundo. Precisamos, não só de proteger o ambiente, os animais, as plantas, os recursos e as energias através da lei, mas também de legislar sobre a protecção do recurso mais importante – os Homens. Temos de reconhecer que, no passado, o trabalho efectuado nesse aspecto não tinha sido suficiente, especialmente por causa do desenvolvimento económico e da atracção de investimentos, muitas vezes, ignorando os actos ofensivos aos direitos e interesses dos trabalhadores. Nos

últimos anos, tendo em conta que no ano 2004 os direitos humanos ganharam dignidade constitucional, a China reforçou o aspecto legislativo e judicial sobre a protecção dos direitos humanos, atribuindo grande impropriedade à construção de um sistema legal relativo à defesa da saúde, vida, segurança dos bens dos cidadãos. Em Junho de 2007, foi aprovada a “Lei do contrato de trabalho”, tendo aumentado a protecção dos direitos dos trabalhadores, exercendo uma maior pressão para muitos empregadores.

A elevação de todo o padrão de protecção dos direitos fundamentais na China, o reforço da protecção dos direitos fundamentais, por exemplo, exigindo legalmente a aquisição de seguro por parte do empregador, o estabelecimento do salário mínimo, certamente irá aumentar os custos das empresas. Porém, tudo isso é necessário, pois, temos de permitir que toda a população retire vantagens do desenvolvimento económico.

Na protecção dos direitos humanos, nos últimos anos, aconteceram muitos casos de grande impacto. Por exemplo, no caso de Suan Zhi Gang de 2003, implicou a revogação de um regulamento ofensivo aos direitos humanos que vigorou durante 20 anos. Durante os trinta e tal anos de desenvolvimento rápido da China, o preço pago pelos cidadãos tinha sido muito elevado. Por exemplo, na demolição das casas durante o desenvolvimento urbano, o Governo sempre utilizou o poder público para ajudar as empresas de desenvolvimento na demolição coerciva das casas dos cidadãos. Em 21 de Janeiro de 2011, o Primeiro-ministro do Conselho de Estado, Wen Jia Bao, assinou uma Ordem do Conselho de Estado, publicando as “Regras sobre a Expropriação dos Prédios construídos em Terrenos do Estado e Sua Compensação”, revogando as “Regras de Gestão sobre a Demolição dos Prédios Urbanos”, publicado em 13 de Junho de 2001. De acordo com a nova lei, as empresas de desenvolvimento têm de negociar com os residentes em pé de igualdade, chegando a acordo, e só depois é que podem proceder à demolição. E na “concretização da expropriação dos prédios, deve primeiro fazer a compensação, e depois a expropriação”. De qualquer modo, caso a empresa de desenvolvimento não conseguir chegar a um acordo com os residentes, pagando antecipadamente a compensação, não se pode utilizar violência para fazer a demolição. A demolição coerciva necessita de obter a autorização do tribunal. Tal poderá baixar a velocidade do crescimento do GDP. Mas para a protecção dos direitos fundamentais e humanos dos cidadãos, tudo isso é necessário. Só com a protecção completa e definitiva dos direitos humanos é que o desenvolvimento poderá ser verdadeiramente sustentável. Não havendo protecção suficiente dos direitos humanos poder-se-á obter um desenvolvimento rápido instantâneo. No entanto, este tipo de desenvolvimento não é sustentável. Em 13 de Abril de 2009, o Estado publicou o “Plano Nacional de Acção dos Direitos Humanos (Ano 2009 – 2010)”. Depois de concluir o plano com sucesso,

em Julho de 2011 foi realizada a Conferência de Avaliação Final, tendo ao mesmo tempo declarado que o Governo da China irá elaborar um novo Plano Nacional de Acção sobre os Direitos Humanos. O novo Plano Nacional de Acção sobre os Direitos Humanos será orientado por um desenvolvimento científico, e o Relatório do Décimo Sétimo Congresso do Partido, sobre as ideias do alargamento da democracia, do reforço do Direito, do aperfeiçoamento da vida, da protecção dos direitos humanos, conjugando com o Plano Quinquenal e os planos de trabalhos de longa duração dos diversos serviços, irá definir os objectivos a concretizar e as medidas concretas a tomar pela China no assunto dos direitos humanos para 2012 – 2015. Este será o segundo plano nacional sobre os direitos humanos elaborado pelo Governo da China.

Conclusão

A realização do desenvolvimento sustentável de um país depende de um Estado de Direito eficaz, com o pressuposto de protecção dos direitos humanos. E tudo isto depende da construção de um Governo democrático, aproximado dos cidadãos, cumpridor das leis, não corrupto e protector do ambiente (green government). Há tempos atrás, exigímos ao Governo, a democracia, uma maior aproximação aos cidadãos. Depois passámos a exigir o cumprimento das leis pelo Governo, sem corrupção. Hoje, para além disso, solicitamos um Governo responsável do século XXI, um Governo de Direito que seja barato e protector do ambiente, ou seja, o Governo tem de ser administrado com baixos custos, com poupança de energia e recursos, ser amigo do ambiente, ser responsável para a futura geração, ter uma perspectiva longa do futuro.

Na educação, há que ensinar os alunos para terem na mente um conceito de protecção do ambiente e de poupança da energia e dos recursos. Os cursos da Faculdade de Direito também têm de alargar o ensinamento das leis sobre o ambiente. Na China, em muitas faculdades de Direito, o Direito do Ambiente é uma disciplina obrigatória.