



Política pública ambiental e novos atores sociais: o caso chinês

Mariana Delgado Barbieri¹

RESUMO

A Política Ambiental Chinesa teve início na década de 1970, com o Estado centralizando as tomadas de decisão. Insuficiente para lidar com a intensificação da problemática ambiental o Estado reconhece a necessidade de reformular sua legislação, incorporando novos elementos. A revisão da legislação ambiental chinesa de 2015 acompanha os debates internacionais que demandam esforços por uma maior fiscalização e punição aos infratores ambientais. A revisão fortalece o papel de fiscalização dos órgãos públicos, ao obrigar a divulgação de dados ambientais, ao punir infratores. Tal revisão incorpora os preceitos da governança ambiental multiautores, fundamental para a condução da complexa problemática ambiental, ao possibilitar uma atuação direta das organizações não governamentais, que assumem papel de importante ator social, ao serem reconhecidos como elementos aptos a abrirem processos judiciais contra empresas poluidoras e participarem ativamente da gestão ambiental.

Palavras-Chave: China, Legislação Ambiental, Governança, ONGs, Políticas Públicas.

Recebido em 20/01/2020

Aceito para publicação em 26/03/2020

DOI: <https://doi.org/10.25067/s.v2i23.29065>

Introdução

A China, um país com mais de 5.000 anos de história e civilização, se revelou aos olhos do mundo ocidental graças à rápida expansão industrial e forte crescimento econômico ocorrido a partir da década de 1980, com o projeto de modernização conduzido por Deng Xiaoping. O projeto, baseado em reformas econômicas amplas e profundas, permitiu que a China se tornasse a segunda maior economia do mundo (considerando o PIB e também o Poder de Paridade de Compra), com o maior volume de importação e exportação (CHINA HOJE, 2015).

Com a maior população do planeta, 1,4 bilhão de pessoas, com 9,6 milhões de km² e crescimento econômico em torno de 8% ao ano (após

¹ Mestre em Sociologia (IFCH/UNICAMP); Doutora em Ambiente e Sociedade (NEPAM/UNICAMP). E-mail: marianabarb@yahoo.com.

vertiginoso crescimento de mais de 10% ao ano na década de 1980 e 1990), não é difícil imaginar que as decisões políticas e econômicas repercutem em todo o mundo.

Entretanto, na atual sociedade, não apenas a esfera política e econômica extrapola os limites territoriais e influencia diretamente diversos países. A questão ambiental é apenas mais uma das esferas que ocasiona impactos em todo o mundo. Implementar políticas públicas aptas a responderem ao desafio da problemática ambiental é, atualmente, umas das principais preocupações governamentais da China, que visa conjugar crescimento econômico com desenvolvimento sustentável, conforme defendeu Li Keqiang, primeiro-ministro chinês, em 2014.

Esse artigo apresenta os resultados parciais da pesquisa de doutorado conduzida no Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, vinculada ao LABGEC (Laboratory of Social Dimensions of the Global Environmental Changes in the Global South). Utiliza-se uma reconstrução histórica e uma análise dos fatos, a partir de fontes primárias e secundárias, privilegiando autores chineses ou especialistas em China.

Para compreender as atuais políticas públicas ambientais chinesas iremos recuperar importantes elementos da transformação econômica ocorrida a partir da década de 1980, com o Plano das Quatro Modernizações. Em decorrência de tal crescimento econômico temos uma grave deterioração ambiental, e conseqüente resposta governamental e da sociedade civil, analisadas a partir da análise das políticas ambientais. Por fim, apresentamos a mais nova alteração na legislação ambiental, ocorrida em 2015, que traz importantes elementos que indicam uma possível transição rumo à governança ambiental e a incorporação de diversos atores sociais na criação, implementação e fiscalização das leis ambientais. Com essa alteração as ONGs ambientalistas conquistam um importante espaço para atuação e participação política.

A problemática ambiental: desenvolvimento econômico e uso dos recursos naturais

A problemática ambiental na China se intensificou a partir da década de 1980, em virtude do intenso crescimento econômico incentivado pelo Plano das Quatro Modernizações, proposto por Deng Xiaoping². Tal plano objetivava

² Usaremos o sistema de romanização *Pin Yin*, adotado desde 1982, como o modelo padrão para o chinês moderno.

atingir a agricultura, a indústria, a defesa e a ciência e tecnologia, estimulando a reinserção internacional (GAMER, 1999; LEITE, 2013), de forma a tornar a China uma grande potência mundial até 2050. Deng Xiaoping afirmou que o objetivo era quadruplicar o PIB, além de absorver os investimentos estrangeiros, a tecnologia e a ciência, abrindo a China para o mundo, com a chamada *política de portas abertas* (HSÛ, 2000).

Para obter tal crescimento econômico foi necessário aumentar brutalmente o consumo de carvão, a principal matriz energética da China, e responsável por boa parte das emissões de gases de efeito estufa (LIU, 2015). O que observamos ao longo da década de 1980 é o incremento nas emissões desses gases, além de sérios casos de poluição da água, do solo, desertificação e chuva ácida, fenômenos ligados diretamente ao aumento da produção industrial e do consumo de recursos naturais sem qualquer preocupação com conservação e correto uso.

O crescimento econômico chinês veio acompanhado do adensamento populacional e do aumento no consumo energético, gerando consequente aumento vertiginoso da poluição e emissão de gases de efeito estufa (GEE), atuando diretamente nas atuais mudanças climáticas sentidas em todo mundo. Dados indicam que a China, em 2008, era responsável por 23% da emissão mundial de GEE, com crescimento de 5% ao ano, sendo então considerada uma *potência climática*, que juntamente com EUA e Rússia contribuem com 60% das emissões de GEE (VIOLA, 2010). O aumento da queima de carvão, principal fonte de energia na China, contribui diretamente com o aumento da poluição e eleva os índices de gases tóxicos e material particulado, afetando localmente a saúde da população, e contribuindo globalmente com as mudanças ambientais (IPCC, 2007; IPCC, 2013).

O impacto na qualidade de vida é nítido e diversas cidades da China vem apresentando índices alarmantes de gases tóxicos. Estudos recentes apontam a morte de mais de 366.000 pessoas por ano em virtude dos índices de poluição, e esse número pode chegar 1,3 milhão de mortes em 2030, se os índices não abaixarem (SHUXIAO, 2016). Além das mortes a população é afetada diariamente, a partir da suspensão de atividades escolares e fabris, proibição na circulação de veículos, paradas no funcionamento das usinas de carvão, tudo em decorrência dos altos índices de poluição.

Não é apenas a poluição atmosférica que chama atenção. Mais de 40% dos rios chineses estão poluídos, e mais de 80% da água consumida pelas indústrias, casas e áreas rurais é imprópria para o banho ou ingestão. A poluição

do solo também atinge mais de 20% das terras aráveis (LIU et al, 2017). Tais números revelam a dimensão urgente dos problemas ambientais na China, que em sua maioria são ocasionados pela atividade humana e intenso uso dos recursos naturais.

Não são apenas as atividades antrópicas que intensificam a vulnerabilidade da China às mudanças climáticas. Sua enorme extensão territorial, a posição geográfica, e suas condições climáticas tornam o país extremamente sensível a tais mudanças e por isso é fundamental que o país reveja suas estratégias de crescimento e utilização da matriz energética (FERREIRA, 2017).

Como resposta à necessidade de conter o avanço das emissões de GEE, buscando controlar o aumento da temperatura na superfície terrestre, a atuação dos governos é elemento fundamental. A constituição de uma governança preocupada com a questão ambiental é primordial para o controle dos riscos. Reconhecendo tal importância, acordos como o de Copenhague, Tratado de Kyoto, e mais recentemente o Acordo de Paris, buscam apresentar metas a serem cumpridas pelos governos, entretanto ainda enfrentam uma efetividade limitada (VIOLA, 2010).

A noção de governança traz embutida a perspectiva de que nenhum ator, público ou privado, possui conhecimento ou informações suficientes para resolverem os novos problemas complexos, dinâmicos e diversificados que a modernidade nos traz (Yu, Guo, 2012). *“Nenhum ator tem uma visão geral suficiente para tornar efetiva a aplicação dos instrumentos necessários e nenhum ator único tem potencial de ação suficiente para dominar unilateralmente em um modelo de governo específico”* (YU, GUO, 2012, p. 4).

Enquanto elemento espacialmente planetário, as questões relativas à governança do meio ambiente necessitam de uma nova ressignificação, abrangendo diversas esferas sociais, atores, instituições políticas. A governança ambiental requer uma atuação multiescala, multiator e multinível, principalmente para lidarmos com as mudanças climáticas. A governança multiescala refere-se principalmente às questões de escala do problema de adaptação às mudanças climáticas, a criação de responsabilidades para a adaptação nos diversos níveis de governança, e em como lidar com a tensão entre escala de governança e o problema da adaptação (DEWULF et al, 2015). É uma efetiva governança que relaciona-se diretamente com a governança multinível, isto é, a governança ambiental, em virtude de buscar soluções para um problema transversal e complexo, deve ser enfrentada nos diversos níveis

do setor político: local, regional, estadual, nacional, transnacional, global, que implementam políticas de adaptação e mitigação em seus níveis, mas com resultados que impactam todos os demais níveis (DEWULF et al, 2015; NEWELL et al, 2012).

Apesar do reconhecimento da importância da governança multiescala e multinível, iremos priorizar a compreensão da governança multiatores, na qual os diversos atores públicos e privados desempenham papéis e assumem responsabilidades na governança das mudanças climáticas, que demandam novas formas de arranjos em função da complexidade da problemática ambiental. Ao lidarmos com a dimensão multiatores nos referimos aos modos de governança, na alocação das responsabilidades públicas e privadas, na interação entre os atores públicos e privados, e nos papéis específicos desempenhados pelas organizações não-governamentais e pela sociedade civil. Quando tratamos desses múltiplos atores nos referimos não somente ao Estado/governo (a esfera pública), mas também às empresas/mercado, ciência/centros de pesquisa, mídia, sociedade civil/ONGs, sendo todos esses atores fundamentais na condução da governança ambiental, e com uma atuação muitas vezes interconectada e com estabelecimento de parcerias e redes de apoio (DEWULF et al, 2015).

As políticas ambientais na China

A questão ambiental foi praticamente ignorada durante todo o período de Mao Zedong (de 1949 a 1976), aparecendo na pauta de discussão do Partido Comunista Chinês apenas no final de década de 1970, quando o Plano das Quatro Modernizações de Deng Xiaoping determinava um grande crescimento econômico e forte desenvolvimento da China, com aumento da industrialização, urbanização, investimento em tecnologia e conseqüente incremento no consumo de combustível, de energia, de água.

Devemos destacar que a Conferência da ONU em Estocolmo, no ano de 1972, propiciou as primeiras reflexões acerca da questão ambiental, mas apenas em 1979 teve início as bases para a política nacional de proteção ambiental. Entretanto, na década de 1980, com a intensificação do crescimento econômico tivemos também a intensificação dos problemas ambientais, que somados à pressão externa, foram coadjuvantes para a criação da legislação ambiental de 1989 (FERREIRA; BARBI, 2013).

Com o surgimento da Lei de Proteção Ambiental em 1989, foram firmados quatro princípios de governança: a coordenação da proteção ambiental, a prevenção de poluição, a responsabilidade do poluidor e a importância da gestão ambiental (ZAGO, 2017). Paulatinamente, ao longo dos anos 90, a consciência ambiental foi se desenvolvendo na China, num momento em que o crescimento acelerado consumia cada vez mais carvão, despejando na atmosfera gases e partículas poluentes. A poluição passa a ser visível aos olhos, com nevoeiro cobrindo as grandes cidades, com ocorrência de chuva ácida em algumas regiões, intensificação das mudanças climáticas e poluição de rios.

Ligada a essa crescente conscientização, temos no início da década de 1990 o surgimento das ONGs ambientalistas, voltadas para a atuação frente aos problemas ambientais. A primeira ONG foi fundada em Pequim, no ano de 1994, a Friends of Nature (FoN) (XIE, 2011).

É possível reconhecermos 3 fases no desenvolvimento das políticas ambientais na China: (1) o primeiro momento refere-se à criação de um sistema de comando inicial, com o estabelecimento do *Environmental Protection Bureau* (EPB) em 1974, incorporado ao *Ministry of urban and rural construction*. (2) O segundo momento, marcado pela adoção de políticas ambientais e instrumentos de governança ambiental, com criação da *National Environment Protection Agency* (NEPA) em 1990, que se torna uma *State Environment Protection Agency* em 2003. Nesse momento, a partir de 2002 há o reconhecimento da importância da participação de diversos atores sociais, como é o caso das ONGs (organizações não-governamentais), que participam da Rio+10, em Joanesburgo, como entidades autônomas. (3) O terceiro momento é marcado pela incorporação das abordagens científicas para a proteção e desenvolvimento ambiental, com definição de agenda voltada para a governança ambiental, com incentivo e permissão para divulgação de informação pelo governo, além de marcar uma importante mudança na condução da política nacional: desenvolvimento econômico e proteção ambiental devem ser privilegiados igualmente, e para isso deve-se buscar um modelo que integre Estado, mercado e sociedade civil na condução das políticas nacionais (RAMAN, 2016; FERREIRA, 2017).

A China possui uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo, ainda que haja um *implementation gap*, consequência da própria organização política, que dificulta a implementação. O governo central deve guiar a política ambiental e o governo local deve empreender medidas adequadas às condições locais. Nesse sentido, um grande obstáculo encontrado

é a priorização do desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental. Outra dificuldade é a falta de conhecimento técnico de muitos funcionários responsáveis por monitorar, assim como a existência de um complexo sistema burocrático, e a falta de transparência nos projetos implementados nas localidades.

O governo central chinês tem demonstrado explicitamente nos últimos anos a relevância da governança ambiental, porém, em virtude da dimensão territorial, das características de cada localidade, e dos diferentes estágios de desenvolvimento encontrado em cada região do país, um modelo único de desenvolvimento econômico, modernização e desenvolvimento sustentável mostra-se inadequado, demonstrando ser imprescindível uma governança ambiental que vincule as lideranças centrais do país às lideranças locais dos diferentes setores, aptas a reconhecerem as necessidades da localidade e a melhor maneira de se promover a proteção do meio ambiente, a mitigação das emissões e a adaptação às mudanças climáticas.

Para lidar com a problemática ambiental, o país foi obrigado a rever sua legislação em 2014, de forma a atualizá-la, após ter transcorrido 26 anos desde a primeira versão.

As transformações ocorridas nas políticas ambientais demonstram que há uma mudança na concepção da política ambiental: de mera política nacional ela se transforma em estratégias para o desenvolvimento sustentável. Se em 1983 a proteção ambiental era uma das duas políticas básicas nacionais, na década de 1990, a partir do 9º Plano Quinquenal a *estratégia para o desenvolvimento sustentável* passa a ser o foco principal para o desenvolvimento chinês e condução das políticas nacionais. Para isso, o governo enfrenta o dilema entre priorizar o crescimento econômico ou o desenvolvimento sustentável, esforçando na condução das duas políticas, ao buscar manter o crescimento econômico enquanto melhora a qualidade de vida da população, fiscalizando e punindo os infratores das leis, que poluem o ambiente, desperdiçam recursos, e dificultam a implementação das leis ambientais.

Nessa transformação a política ambiental deixa de se preocupar apenas com a poluição, problema central das políticas da década de 1970 e 1980. Enchentes, secas, desmatamento, uso dos recursos, poluição atmosférica, hídrica e do solo, resíduos, geração de energia, são temas essenciais encontrados nas políticas ambientais mais recentes. Fundamental sinalizar o tema das mudanças climáticas, presente a partir de 2007, com a promulgação do Plano Nacional das Mudanças Climáticas.

A nova Lei de Proteção Ambiental de 2015

Com as alterações sofridas na Lei de Proteção Ambiental, que entrou em vigor em 01 de janeiro de 2015, o governo espera conseguir controlar melhor os níveis de poluição, principalmente ao cercear as empresas, de forma a torna mais efetiva a fiscalização e a imposição de multas aos infratores.

Destacamos cinco pontos fundamentais da nova Lei de Proteção Ambiental: (I) maior responsabilização dos poluidores; (II) aumento da responsabilidade dos órgãos oficiais; (III) maior divulgação de informações sobre monitoramento ambiental, qualidade ambiental, taxas de poluentes; (IV) ações judiciais de interesse público, impetradas por organizações não governamentais; (V) proteção ao denunciante (FALK; WEE, 2015).

Tal atualização na legislação busca aumentar a aplicabilidade das leis e fortalecer o controle ambiental. Uma maior responsabilização dos poluidores (I) é ponto fundamental, pois a legislação de 1989 estabelecia multas e punições que eram financeiramente mais baixas do que os valores necessários para adequar as empresas à legislação. Agora, além do aumento das multas os responsáveis são passíveis de prisão, e para ser aprovada novas construções e novas empresas, é preciso a apresentação pública de relatórios de impactos ambientais (III). A nova lei também estabelece que qualquer violação à legislação pode vir a se tornar pública, não mais transcorrendo o processo em segredo de justiça. Tal fato pode prejudicar a reputação da empresa no mercado.

Para se cumprir essas novas regras foi delegada uma maior responsabilidade aos órgãos oficiais responsáveis pelas fiscalizações (II), prevendo punição aos casos de corrupção, abertura de processo crime contra os funcionários do governo que não cumprirem a lei, além de alterar o sistema de avaliação desses servidores, que devem se atentar para alcançar os resultados ambientais, ao lado dos resultados econômicos, até então os únicos almejados.

A revisão de 2015 almeja maior participação dos governos locais na aplicação da lei. Segundo Wang Canfa (2017), *“sistema de gestão ambiental direcionado está sendo progressiva e efetivamente implementado, enquanto a divulgação de informações ambientais nas províncias e cidades também melhorou”* (CANFA, 2017, p.2).

Para maior implementação da lei cinco novas medidas foram primordiais, afinal refletem diretamente o novo direcionamento da política ambiental, que visa um controle e punição mais rígidos:

- *Multas diárias para infratores*
- *Apreensão de equipamento poluidor e / ou instalações em caso de violação*
- *Ordem para limitar ou suspender a produção em caso de violação excessiva dos limites de poluição*
- *Para violações graves que ainda não constituem crime, os poluidores podem enfrentar detenção administrativa*
- *Por suspeita de crimes ambientais, os poluidores sofrerão sanções judiciais* (CANFA, 2017, p.2)

A criminalização da poluição torna-se um mecanismo efetivo na luta contra a poluição, um dos grandes problemas atuais da China, reconhecido por mais de 80,9% da população chinesa, que se diz profundamente preocupadas com as condições ambientais gerais. A guerra contra a poluição foi declarada pelo primeiro-ministro Li Keqiang, durante reunião no Congresso Nacional do Povo em Pequim, em 2014, e motivou a reformulação da legislação ambiental.

Entre tantas alterações implementadas a partir de 2015, uma alteração fundamental da nova lei passa a ser a legalização e incentivo às denúncias e aberturas de processos ambientais pelas organizações não governamentais. Tal mudança é um grande avanço na legislação chinesa, afinal, até então era praticamente impossível a denúncia de crimes ambientais pela população ou mesmo pelas organizações, pois não havia nada na legislação que expusesse tal possibilidade. O artigo 58 da nova legislação tenta amenizar essa dificuldade, ao possibilitar que ONGs deem entrada em processos e denúncias de poluição ou de conduta ambientalmente irregular (CHUN, 2015).

Artigo 58. Para atividades que causam poluição ambiental, danos ecológicos, danos ao interesse público, as organizações sociais que atendem às seguintes condições podem arquivar litígios nos tribunais populares: (1) Ter seu registro nos departamentos de assuntos civis do governo, no nível municipal ou superior, como nos subdistritos, de acordo com a lei; (2) ser especializado em atividades de interesse público de proteção ambiental por cinco anos consecutivos ou mais, e não ter registros de violação da lei. Os tribunais deverão aceitar os litígios apresentados por organizações sociais que atendam aos critérios acima. As

organizações sociais que arquivam o litígio não buscarão benefícios econômicos com o litígio (CHINA, 2014, p.13)

A legislação estabelece que para ter direito à abertura do processo a ONG precisa estar devidamente registrada nos órgãos oficiais e deve ter uma atuação ambiental há mais de cinco anos. Calcula-se que em torno de 300 ONGs atendam a essas determinações (KING & WOOD, 2014). Esse já é um limite à atuação das ONGs, afinal, num país com dimensões continentais e com população de mais de 1,4 bilhão de pessoas, 300 ONGs é um número ainda muito baixo. Outros desafios são grandes: falta maior clareza, tanto para as autoridades quanto para as ONGs, dos caminhos a serem percorridos para se fazer valer esse direito; os custos com os processos são altíssimos; é preciso maior conscientização (na esfera da sociedade civil e nos órgãos oficiais) do papel que essas organizações têm no controle da poluição.

O primeiro caso de sucesso vinculado à essa revisão da legislação foi registrado na província de Fujian, onde um processo foi aberto por ONGs, denunciando uma empresa de mineração da cidade de Nanping. Tal empresa extraía pedras ilegalmente e despejou resíduos tóxicos entre 2008 e 2011. Por meio da ação movida pelas ONGs Friends of Nature e pela Fujian Green Home Environmental Friendly Center a empresa foi condenada por danos ambientais, destruição de floresta, poluição do solo e da água. Três responsáveis foram presos. A empresa foi obrigada a remover os equipamentos do local e a restaurar a floresta. A multa aplicada foi de US\$ 230.000 (CHUN, 2015).

Tal sucesso e atuação dos tribunais abrem precedentes para novas ações no futuro. Tal caso é emblemático, afinal, partiu de um processo impetrado por ONGs e obteve bons resultados, ao se punir os responsáveis, aplicar multas e exigir o restauro ambiental.

A revisão da legislação ambiental chinesa expressa os esforços governamentais para lidar com a questão. Com o reconhecimento da necessidade de se conjugar as preocupações ambientais com o crescimento econômico, tal revisão supre lacunas importantes que se encontravam deficitárias quando da promulgação em 1989.

Os impactos para o país devem ser analisados com o decorrer dos anos, mas análises objetivas da legislação indicam que o principal deve ser alcançado: um fortalecimento da posição do Estado, com punições mais rígidas, preocupação com a restauração do meio ambiente degradado, conscientização

da população a partir de divulgação de dados e análises, além da parceria firmada com as ONGs, que devem possibilitar uma maior fiscalização e maior número de denúncias.

O esforço em conjunto precisa trazer resultados expressivos para conseguir conter os desastres ambientais que assola a China. É evidente que manter o crescimento econômico com a degradação da natureza, conforme visto na década de 1990, é um modelo impróprio e perigoso, pois afeta diretamente a população.

A nova legislação tem o foco direto na atuação das empresas, que devem seguir rigorosamente as determinações, desenvolvendo novas tecnologias, estabelecendo sistemas ambientalmente equilibrados, divulgando relatórios e estatísticas de impactos ambientais (KING & WOOD, 2014).

O governo chinês incentiva as empresas a agirem de acordo com a lei, se adequando o mais brevemente possível. Dessa adequação todos saem ganhando: o governo, ao conseguir cumprir as metas previstas de redução de poluentes; as empresas, por se adequarem às leis, evitando multas, e fortalecendo sua imagem perante o mercado; e a população, que sofre diretamente os impactos ambientais do uso indiscriminado e incorreto dos recursos naturais.

A legislação inova ao incorporar as ONGs como aliadas nessa mudança de postura que o país necessita, e demonstra que a revisão na legislação não foi mero esforço retórico. As consequências serão analisadas com o decorrer dos anos, com as decisões judiciais, as fiscalizações rigorosas, que deverão corroborar para um futuro com forte apelo ambiental, em que a preservação e o correto uso dos recursos naturais estejam incorporados na dinâmica social, política e econômica.

Mas um ator social sai fortalecido: as ONGs assumem um lugar importante na dinâmica governamental e deve conseguir cada vez mais espaço para expressar suas reivindicações e preocupações, atuando numa esfera intermediária entre sociedade civil e Estado. Efetivamente a China avança rumo a governança multiatores, na qual atores públicos e privados se engajam conjuntamente na resolução dos problemas sociais.

As ONGs ambientalistas, que surgiram no início da década de 1990 finalmente conquistam algum espaço para atuação política, auxiliando a implementação das políticas ambientais num momento crucial, em que o Governo chinês depende de profundas mudanças que visem a sustentabilidade

ou a problemática ambiental, o acirramento da poluição enquanto uma questão de saúde pública, poderá levar à instabilidades políticas e insatisfação popular com o comando político do país.

Governança multiatores

O Estado chinês atuou sozinho na formulação de leis e normas relativas à problemática ambiental, a partir da década de 1970, entretanto sua atuação foi insuficiente para lidar com o problema e ao longo dos anos 2000 passou a incorporar novos atores, numa clara transição do *governo* para a *governança*. Tal passagem não ocorre voluntariamente pelas decisões estatais, mas sim por pressão dos atores nacionais e também internacionais, que acompanharam a intensificação dos danos ao meio ambiente, que surgiu com o forte desenvolvimento econômico dos anos de 1980. Não basta a criação de legislação específica, que não é nada mais que letras num papel em branco, é preciso que essa legislação se converta em ações efetivas, em fiscalização, punição, controle, orientação, educação, e é nessa implementação e difusão das ações que os diversos atores sociais podem colaborar.

A governança multiatores demanda que as decisões não mais sigam o padrão *top-down*, mas efetivamente promove processos multiníveis e dialógicos, que permitem uma governança ambiental não só no nível local e nacional, mas também global. Destacamos que muitas vezes esses novos atores têm fundamental papel em promover uma governança global ao superarem as barreiras políticas nacionais e extrapolar suas políticas para o maior nível de governança. As ONGs e corporações econômicas são grandes atores que possuem a capacidade de atuação global, perpassando os limites do nacional, ao qual o Estado muitas vezes fica restrito (NEWELL et al, 2012). Num momento em que os Estados estão falhando em responder aos desafios ambientais em larga escala, os demais atores têm se destacado ao oferecerem novas abordagens experimentais e soluções inovadoras, demonstrando maior capacidade para propor soluções transnacionais.

O surgimento de uma governança ambiental multiatores na China atual demonstra a existência de microliberdades de atuação, ainda que na essência o Estado chinês continue sendo autoritário e fechado à democracia. Esta questão da transição governo-governança ilumina uma ideia central que é a existência de um ambientalismo autoritário até final da década de 1990 com claros sinais de um emergente ambientalismo democrático que passa a se desenvolver no

século XXI, a partir da incorporação dos novos atores sociais, que lentamente vêm conquistando maior espaço de atuação e colaboração na política ambiental chinesa. Tais atores, principalmente a sociedade civil, são fundamentais ao conseguirem mobilizar a sociedade e uma massa crítica: “*mais pessoas são trazidas à mesa, mais atores estão sendo envolvidos, e mais mãos, corações e cabeças são mobilizados em prol de um problema complexo*” (NEWELL et al, 2012, p. 370).

Considerações finais

Para além de mera revisão da legislação, as inovações trazidas a partir de 2015 refletem diretamente uma nova concepção de se fazer política, não mais no modelo *top-down*, mas incorporando os novos atores sociais, como elementos fundamentais para a implementação das leis.

A revisão de 2015 estimulou maior transparência no governo local, que passou a divulgar relatórios ambientais com mais frequência. Além disso, 9 das 31 províncias já lançaram planos de proteção ambiental entre 2015 e 2017, e a Equipe de Inspeção Ambiental do Governo Central promoveu duas rodadas de inspeção em 2016, com 1.030 funcionários detidos, 8.483 questionados e 9.741 responsabilizados (CANFA, 2017).

Os primeiros resultados divulgados, referente à atuação das ONGs em conformidade com a nova legislação, mostram que houve, em 2016, 133.000 casos impetrados nos tribunais nacionais, número muito superior ao de 2014, que teve apenas 3.331 casos levados aos tribunais por meio de denúncias civis (CANFA, 2017).

Esses primeiros números indicam que a nova legislação está cumprindo seu papel, e ainda que haja lacunas e falhas na implementação, a política ambiental chinesa tem avançado na luta contra à poluição e dano ambiental, com participação cada vez maior da população, seja por meio das ONGs ou a partir de denúncias anônimas, presença em protestos ou no acesso aos relatórios públicos.

A transição *governo – governança* está apenas no início, mas já demonstra o potencial existente nessa parceria entre Estado e sociedade civil, que deve fortalecer a luta por um ambiente mais equilibrado, proporcionando melhores condições de vida, melhor alimentação e saúde à população. O caso chinês ilustra, dessa forma, a governança ambiental multiautores como uma

real possibilidade de enfrentamento da questão ambiental, que por sua natureza é um problema complexo e que envolve dimensões distintas: níveis, atores, esferas, num emaranhado de relações.

Discute-se a partir da constatação desse novo modelo de governança se a China estaria em um processo de transição rumo a um Ambientalismo Democrático, em oposição ao Ambientalismo Autoritário vigente até os anos 2000, no qual pouco espaço era concedido para a participação popular, com os diversos *stakeholders* sendo ignorados durante a formulação e implementação da política pública ambiental.

O governo chinês esforça-se para conjugar crescimento econômico com preservação dos recursos ambientais, em busca de sustentabilidade, que permita viver na chamada *sociedade harmônica*, um ideal confuciano resgatado pelo governo chinês para guiar o desenvolvimento da sociedade e indicar os rumos necessários para alcançar uma sociedade equilibrada, com disciplina e harmonia, num renascimento dos ideais confucionistas.

Tal mudança de postura perante a problemática ambiental coloca a China como um novo ator fundamental na condução da governança global. Uma mudança endógena foi responsável por rápidas transformações na diplomacia ambiental chinesa, levando o país a adotar posturas proativas nas negociações climáticas, após a adoção de políticas internas que visavam a melhoria do meio ambiente e a redução do custo ambiental.

Desde 2014, com o Acordo de Paris, a China destaca-se como ator chave na política climática, mas se destaca também em outro setor, o chamado *green finance*, onde almeja a consolidação de uma economia verde, entre os anos de 2016-2020. Com objetivo de criação de Sistema financeiro verde, e desenvolvimento dos *green credits e green bonds*, a China levou essas discussões ao G20, visando o crescimento econômico mas também a proteção ambiental. Por se colocar como líder também nessa área (*green finance*) a China se consolida como liderança global em várias vertentes, podendo alterar a configuração do poder político atual, avançando cada vez mais em direção ao patamar ainda hoje ocupado pelos Estados Unidos.

Analistas afirmam que o *soft power* chinês está reconfigurando as relações globais de poder, com a China frequentemente buscando parceiros aptos a se unirem a ela, com objetivo de inovação, modernização e desenvolvimento de novas tecnologias. Torna-se um novo *player*, com regras próprias e objetivos claros: manutenção do crescimento econômico, redução da

pobreza na China, minimização dos efeitos de tal crescimento, assegurando recursos naturais para seu crescimento, com forte investimento em infraestrutura, tanto na própria China como em países exportadores de matérias-primas e recursos naturais.

Referências

- CANFA, Wang. Environmental Law: 2 Years On. **China Water Risk**, June 14, 2017.
- CHINA. **Environmental Protection Law of the People's Republic of China**. 24 April, 2014.
- CHINA HOJE. São Paulo: Segmento, jun/jul 2015. ISSN: 2446-7057
- CHUN, Zhang. NGOs Win China's First Public Interest Environmental Lawsuit. **The Diplomat**. November 14, 2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/11/ngos-win-chinas-first-public-interest-environmental-lawsuit/>> acesso em 23 de março de 2018.
- DEWULF, Art. et al. The governance of adaptation to climate change as a multi-level, multi-sector and multi-actor challenge: a European comparative perspective. **Journal of Water and Climate Change**, n. 06, v. 01, 2015.
- FALK, Robert; WEE, Jasmine. China's New Environmental Protection Law. **Morrison & Foester LLP**, September 30, 2014.
- FERREIRA, Leila C. (org.) **O Desafio das Mudanças Climáticas: os casos Brasil e China**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.
- FERREIRA, Leila C. e BARBI, Fabiana. Algumas questões sobre as preocupações ambientais no Brasil e na China (Justiça social e sociedades em transição). In: FERREIRA, Leila da Costa; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). **CHINA & BRASIL: desafios e possibilidades**. São Paulo: Annblume; Campinas: CEA v, Unicamp, 2013.
- GAMER, Robert E. **Understanding contemporary China**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- HSÜ, Immanuel Chung-yueh. **The rise of modern China**. New York: Oxford University Press, 2000.
- IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the International Panel on Climate Change'. Cambridge, Cambridge University Press. 2007.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report. Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. 2013.

KING & WOOD MALLESONS COMPLIANCE GROUP. Environmental Protection Law: Big Changes in 2014. Disponível em: <
<http://www.chinalawinsight.com/2014/05/articles/compliance/environmental-protection-law-big-changes-in-2014-2/>> acesso em 22 de março de 2018.

LEITE, Alexandre C. Cunha. A industrialização de áreas agrícolas na China: uma consequência do recente desenvolvimento chinês. **Revista Soc. Bras. Economia Política**, São Paulo, n. 36, outubro 2013.

LIU, Zhu. **China's Carbon Emissions Report 2015**. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2015.

LIU, Lei, et al. The drivers of local environmental policy in China: Na analysis of Shenzhen's environmental performance management system, 2007 – 2015. **Journal of Cleaner Production**, v. 165, november, 2017.

NEWELL, Peter; PATTBERG, Philipp; SCHROEDER, Heike. Multiactor Governance and the Environment. **Annual Review of Environment and Resources**, n. 37, 2012.

ORTS, Eric W. Environmental Law with Chinese Characteristics. **William & Mary Bill of Rights Journal**, vol. 11, 2003.

RAMAN, G. V. Environmental governance in China. **Theoretical Economics Letters**, v. 6, 2016.

SHUXIAO, Wang. New Study: Air pollution from coal a major source of health burden in China. **Health Effects Institute**, august, 2016

VIOLA, E. A dinâmica das potências mundiais e o acordo de Copenhague. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**. N. 23, 2010.

XIE, L. China's Environmental Activism in the Age of Globalization. **Asian Politics & Policy**, Volume 3, Number 2, 2011.

YU, Jianxing; GUO, Sujian. **Civil Society and Governance in China**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

ZAGO, Lisandra. A questão ambiental na China de Mao Zedong e Deng Xiaoping. In: FERREIRA, Leila (ed.). **O desafio das mudanças climáticas: o caso Brasil e China**. Jundiaí: Editora Paco, 2017.

Public environmental policy and new social actors: the chinese case

ABSTRACT

Chinese environmental policy began in the 1970s, with the state centralizing decision-making. Insufficient to deal with the intensification of environmental

problems, the State recognizes the need to reformulate its legislation, incorporating new elements. The review of the Chinese environmental legislation of 2015 accompanies international debates that call for greater enforcement and punishment of environmental offenders. The review strengthens the oversight role of public agencies by requiring disclosure of environmental data by punishing offenders. Such a revision incorporates the precepts of multi-environmental environmental governance, fundamental to the conduct of the complex environmental problem, by enabling direct action by non-governmental organizations, which assume the role of important social actor, as they are recognized as being capable of initiating legal proceedings against polluting companies and actively participate in environmental management.

Keywords: China, Environmental Legislation, Governance, NGOs, Public Policy.