

A SITUAÇÃO ACTUAL, O DILEMA E A SAÍDA DA COMERCIALIZAÇÃO DE TERRAS COLECTIVAS DE FINALIDADE ECONÓMICA-CONSTRUTIVA DA CHINA CONTINENTAL — BASEADA NA INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA REALIZADA NAS TRÊS PROVÍNCIAS DA ZONA CENTRAL, PROVÍNCIA DE HUBEI, ANHUI E JIANGXI*

Lu Jian

Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Economia e Direito de Zhongnan, RPC

Resumo: Mesmo depois da implementação da “Decisão do Comité Central do Partido Comunista Chinês sobre Algumas Questões Importantes relativas à Reforma Plena e Aprofundada”, aprovada pelo 3.º Plenário do 18.º Comité Central do Partido Comunista Chinês, continua parada a reforma relativamente à comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, que se mantém numa etapa de pensar sem actuação. O resultado da investigação social-empírica, realizada nas três províncias de zona central, Província de Hubei, Anhui e Jiangxi, evidencia que a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva está a enfrentar vários obstáculos fácticos, ou seja a disputa entre as novas e antigas: a maior parte de aldeias não tem reserva de terras colectivas de finalidade económica-construtiva; disputa do índice: quase nenhuma aldeia obteve o índice da terra de finalidade construtiva; disputa quanto ao planeamento: os existentes planos quase não qualificam autonomamente as terras colectivas como terras de finalidade construtiva; disputa quanto à titularidade: não se consegue determinar a distribuição de rendimentos entre o Estado, a colectividade, e os agricultores. É saída para o regime da comercialização de terras

* O presente texto apresenta-se como o Estudo preliminar do “Projecto Específico para Jovens do Fundo Nacional de Ciências Sociais” (13CFX077) e do “Projecto Específico do Fundo da Província Hubei da Ciências Sociais” (2012010).

colectivas de finalidade económica-constructiva a de conceber o regime jurídico da constituição originária, registo e concessão de título, etc.; consagrar a posição jurídica do plano director relativo ao aproveitamento de terras e proteger o direito à participação no planeamento e o direito ao planeamento rural da colectividade e dos seus membros; protecção do direito da colectividade à distribuição dos rendimentos, mediante a participação única do Governo na distribuição secundária

Palavras-chave: terras colectivas de finalidade económica-constructiva comercialização, situação actual, dilema, saída.

I. Pensar sem actuação: situação actual da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva

Entre Julho e Agosto de 2014, foi realizado pelo Centro de Estudos do Regime Jurídico de Terras Agrícolas Chinesas, da Universidade de Economia e Direito de Zhongnan, mediante entrevistas feitas na cidade Yidu e região Yiling da cidade Yichang da Província de Hubei, na cidade Ningguo da Província de Anhui e no concelho Jinxian da cidade Nanchang da Província de Jiangxi, um estudo investigativo sobre as novas questões surgidas depois da implementação da “Decisão do Comité Central do Partido Comunista Chinês sobre Algumas Questões Importantes relativas à Reforma Plena e Aprofundada” aprovada pelo 3.º Plenário do 18.º Comité Central do Partido Comunista Chinês. Em termos globais, encontra-se basicamente numa situação de pensar sem actuação a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva.

Em termos de espécie, quer a cidade Yidu quer o concelho Jinxian são aldeias relativamente tradicionais. Devido à falta de indústria rural, possuem poucas terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Por exemplo, são 194,633.63 hectares a área total das terras do concelho Jinxian, com 75,759.96 hectares de terras agrícolas, nas quais 20,152.48 hectares são terras de finalidade constructiva, enquanto 3,268.68 hectares são terras de outras finalidades. Dentro das terras de finalidade constructiva, 15,308.66 hectares são terras colectivas de finalidade constructiva, equivalente a 75.96% da área total das terras de finalidade constructiva de todo o concelho, cuja parte principal é usada pelos agricultores para construir casa e acessórias. Existem principalmente dois modos de circulação de terras colectivas de finalidade constructiva: primeiro modo – por virtude de necessidades e exigências das empresas rurais à medida do seu desenvolvimento, bem como de fusão, reestruturação e renovação das empresas, verifica-se a transferência do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva; segundo modo – as cidades rurais e organizações colectivas económicas de nível

de aldeia utilizam, em nome do desenvolvimento económico, o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva para a subscrição do capital social, aquisição da participação social ou constituição da empresa por forma coligada, ou introduzem empresas ou agricultores de grande dimensão nomeadamente de natureza industrial ou de aquicultura que as empreitem, violando assim o plano director relativo ao aperfeiçoamento e o plano rural, como é o caso de utilização de escolas primárias e das habitações públicas colectivas da própria aldeia, etc. Na aldeia Mishuiqiao, aldeia Yuanjiabang e aldeia Xiangshuidong da cidade Wuyanquan da cidade Yidu, as terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público constituem a parte integrante principal de terras colectivas de finalidade construtiva. Consoante a sua natureza, a “Decisão” do 3.º Plenário do 18.º Comité Central do Partido Comunista Chinês dividiu o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva em terras do interesse público e terras de natureza económica: é direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público o direito de gozo formado por virtude da necessidade de utilizar terras colectivas para construir instalações públicas para satisfazer as necessidades da produção agrícola e da vida quotidiana dos agricultores, bem como a de organização de actividades do interesse público. As terras para instalações públicas servem principalmente para a construção de vias públicas rurais e instalações, nomeadamente a de electricidade, ponte, aproveitamento de água e instalações de ambiente e de comunicação; as terras do interesse público são terras de utilização colectiva para satisfazer necessidades colectivas de interesse público, nomeadamente a de educação, cultura, desporto e médico¹, como por exemplo construção de escola, instituições médicas, creche, teatros, estabelecimentos desportivos públicos, etc.². Por sua vez, relativamente ao direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, trata-se dum direito de gozo formado pela utilização de terras colectivas para o desenvolvimento de actividades económicas nomeadamente a de indústria, comércio e turismo. Tais terras podem ser usadas para serem nelas construídas instalações, nomeadamente as de indústria, comércio e serviço, turismo, trânsito e transporte, entretenimento, ou as respectivas instalações acessórias³. São os seguintes motivos pelos quais foi feita a “divisão” para dividir o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva em

-
- 1 Feng Guo, Chen Guojin: “Estudo sobre o objecto da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Jornal académico da Universidade de Wuhan (Edição de filosofia e ciências sociais)”, Volume VI de 2013.
 - 2 Yu Wenli: “Estudo sobre o regime jurídico do direito do uso de Terras para a construção habitacional na fase transitória”, edição de Editora Direito de 2011, p. 37.
 - 3 Wang Xinsheng, Wang Jinyuan: “delimitação entre terras de finalidade construtiva para interesse público e terras de finalidade económica-construtiva e a sua legalização”, “Jornal académico da Universidade Jiangnan (Edição de ciências sociais)”, Volume I de 2011.

terras de interesse público e as de natureza económica: a natureza de interesse público da parte de terras colectivas de finalidade construtiva determina a sua impossibilidade de circulação no mercado restringindo, daí, o âmbito objectivo da comercialização de terras colectivas de finalidade construtiva. Nessa medida, é extremamente limitado o número de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, sitas na aldeia Mishuiqiao, aldeia Yuanjiabang e aldeia Xiangshuidong da cidade Wuyanquan da cidade Yidu, que possam ser comercializadas.

Tanto na região Yiling da cidade Yichang como na cidade Ningguo da cidade Xuancheng, foi realizada uma pesquisa activa sobre a comerciabilidade de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. E, em Setembro de 2013, na região Yiling da cidade Yichang, foi criado o Centro de Transacção de Direitos Reais Complexos das aldeias agrícolas da região Yiling, com o objectivo de orientar o planeamento do desenvolvimento rural, acelerar o fluxo dos elementos agrícolas, reforçar a dinâmica do desenvolvimento rural. No entanto, os seus projectos de comércio não abrangeram a transacção do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Relativamente à questão de saber se o Centro pode constituir-se um ponto piloto para começar a desenvolver o comércio de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, a questão não incide apenas sobre a relação que se estabelece com o sistema de transacção do direito do uso de terras nacionais de finalidade construtiva, como também um problema de distribuição de rendimentos. Do ponto de vista jurídica, as questões a tratar abrangem, entre outras, a de saber como se realizam os trabalhos confirmativos de direito como por exemplo o de registar o direito do uso e a concessão de títulos de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, como se determina o sujeito que entra no mercado, como se coordena a distribuição de interesses entre o Governo, a colectividade e os seus membros, como se estabelecem e aperfeiçoam as diversas regras transacionais relativas à comercialização de reserva de terras e de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva.

Em Janeiro de 2011, por autorização oficial do departamento de recursos do solo estadual da Província de Anhui, a cidade Ningguo da cidade Xuancheng foi a única autorizada em toda a Província para servir de piloto a iniciar e desenvolver a reforma complexa do regime do uso de terras rurais, com prazo de três anos. Relativamente à comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, o plano piloto da cidade Ningguo incide principalmente sobre os seguintes três aspectos: em primeiro lugar, promove-se activamente a implementação piloto do sistema de ligação entre o aumento e a diminuição de número de terras rurais de finalidade construtiva. Desde o ano de 2011, na cidade Ningguo verificou-se uma mudança efectiva de finalidade de terras rurais de finalidade construtiva que abrange 1780 *mu* de terras, havendo 1,400 *mu* de terras que foram reabilitadas e exploradas *ex novo* para fins agrícolas, e estando

previsto que 1500 *mu* de terras rurais de finalidade construtiva que possam ser cortadas. Em segundo lugar, promove-se o regime de transacção com títulos de terra. Foram elaboradas e implementadas as “Regras de transacção com títulos de terra da cidade Ningguo (plano piloto)”, que se conjugam com os trabalhos de desocupação de terras rurais para casa e acessórias e o fomento da reforma do regime de transacção de títulos de terra, levando a que os índices de terras de finalidade construtiva desocupadas e liquidadas possam ser transformados em “títulos de terra”, susceptíveis de entrar no centro de transacção de terras para efeitos da transacção pública. No entanto, até ao momento deste estudo investigativo, não houve qualquer caso em que foi concretizada transacção de “títulos de terra”. Em terceiro lugar, estabelece-se o regime de circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Foi implementada a “Medida de utilização e gestão de terras colectivas de finalidade económica-construtiva das aldeias agrárias da cidade Ningguo (plano piloto)”, que permite que o direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, quando preenchidos os respectivos requisitos estabelecidos do planeamento, possa ser onerosamente utilizado e transmitido. No entanto, até ao momento deste estudo investigativo, não se verificou nenhum exemplo de comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, ainda que a mesma regra tivesse sido estabelecida pormenorizadamente.

II. Dilema que enfrenta a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva

(1) Disputa entre as novas e antigas: a maior parte de aldeias não tem reserva de terras colectivas de finalidade económica-construtiva

A reforma do regime de comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva destina-se a “dividir” os três tipos de direitos reais de gozo sobre que incidem as terras rurais consoante o seu grau da mercantilização, sendo ela uma escolha racional para controlar o risco total resultante da reforma de terras rurais e proteger a estabilidade da sociedade rural. Uma vez que o direito resultante do contrato de empreitada agrária e a utilização de terra para casa e acessórias incidem sobre a sobrevivência básica dos agricultores, a sua reforma deve ser promovida de uma forma mais cuidadosa e estável, sob pena de poder pôr em causa a própria estabilidade social de determinadas zonas rurais. E a reforma da mercantilização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva começa pela reservação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, a qual se dirige principalmente às terras construtivas das empresas rurais. Não tendo incidido sobre terras para a sobrevivência básica dos agricultores, será melhor controlado o



risco global resultante da reforma. Existe no nosso País cerca de 120,000,000 *mu* de terras colectivas de finalidade construtiva que se encontram reservadas, dentro das quais 30,000,000 *mu* são terras de finalidade construtiva das empresas rurais⁴. Por razões várias, nomeadamente a de fusão entre aldeias, deslocação das escolas ou insolvência de empresas rurais, existe um número relativamente elevado de terras colectivas de finalidade construtiva que se encontram vagas e não suficientemente aproveitadas. O seu aproveitamento através da comercialização e circulação é, por um lado, benéfico porque alivia a pressão factual resultante da insuficiência de terras urbanas de finalidade construtiva, e é, por outro lado, benéfico porque aumenta os rendimentos patrimoniais da colectividade e dos agricultores. No entanto, não impreterível é o facto de ser limitado no nosso País o número da reserva de terras colectivas de finalidade construtiva, e, olhando para o resultado da investigação feita nas três Províncias da zona central, não há, na maior parte das aldeias, reserva de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Nessa medida, é extremamente limitada a repercussão e influência que a presente reforma consegue dar à colectividade e aos agricultores. A criação de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva envolve necessariamente a alteração do plano rural bem como a distribuição do índice de terras construtivas, e como os mesmos índices suportam directamente as “finanças das terras agrícolas” do governo local, ou seja incidem sobre um interesse fundamental do governo local, este não estará disposto a distribuir à colectividade o precioso índice de terras construtivas. Não havendo ainda no topo de hierarquia o regime estabelecido, não existem, pois, o calendário e o itinerário da reforma para a criação de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Pelo exposto, a referida ideia relativa à reforma da mercantilização das reservas de terras colectivas de finalidade económica-construtiva controla, por um lado, o risco global que possa ser eventualmente provocado pela reforma, determina, por outro lado, porém, a insignificância da reforma quanto ao crescimento da economia colectiva rural e ao aumento do rendimento patrimonial dos agricultores.

(2) Disputa do índice: quase nenhuma aldeia obteve o índice da terra de finalidade construtiva

São o plano director relativo ao aproveitamento de terras e o plano rural os principais instrumentos políticos que o poder público utiliza para o planeamento de terras colectivas de finalidade construtiva. A configuração espacial da disposição dos recursos agrários de médio-longo prazo (15 anos) é determinada por parte do plano director relativo ao aproveitamento de terras, o qual planeia e regulamenta a

4 Jiang Shengsan, Liu Shouying e Li Qing: “Reforma da política agrária chinesa: evolução da política e implementação local”, edição de Livraria Sanlian de Shanghai de 2010, p. 245.

dimensão, finalidade e estrutura espacial de novas terras de finalidade construtiva que entrarão no sistema económico a médio-longo prazo⁵. Na prática, o sistema da elaboração dos planos de aproveitamento de terras funciona de cima para baixo, ou seja os planos hierarquicamente inferiores devem necessariamente obediência aos planos hierarquicamente superiores. Sendo o índice de terras de finalidade construtiva recursos que fazem falta, a quantidade do índice de terras de finalidade construtiva desempenha uma função crucial relativamente ao desenvolvimento económico de qualquer sítio. Nessa medida, cada uma das hierarquias a que cabe a elaboração de planos tentará, mediante a supressão do índice de terras de finalidade construtiva da hierarquia imediatamente inferior, maximizar a quantidade do índice de terras de finalidade construtiva da própria hierarquia, maximizando daí e conseqüentemente o seu próprio interesse. O governo local tem uma meta diferente da do governo central. Muitas vezes o governo local dá mais relevância ao desenvolvimento económico preterindo conseqüentemente o número de terras rurais, dando mais relevância à expansão espacial urbana e preterindo a agricultura intensiva; relativamente aos planos locais tais como o plano de construção urbana e o do desenvolvimento industrial, muitas vezes o governo local está mais disposto a introduzir grandes indústrias e grandes projectos, e realiza construção urbana de grande escala⁶, à procura do crescimento económico mediante ocupação de terras rurais, o que determina necessariamente a supressão do índice de terras colectivas de finalidade construtiva da hierarquia que se situa no nível mais baixo em termos de planeamento⁷. Do estudo investigativo resulta que fazem absolutamente falta tanto o plano relativo à quantidade de terras colectivas de finalidade construtiva como o plano de aproveitamento. É relativamente baixo o nível de participação, quer da colectividade quer dos seus membros enquanto interessados, sendo os governos de várias hierarquias enquanto entidades a quem cabe a elaboração dos planos, que ocupam efectivamente a posição dominante na elaboração e decisão do plano do aproveitamento de terras. Dificilmente a colectividade ou os seus membros conseguem fiscalizar e controlar com eficácia a justiça na elaboração dos planos e no seu modo de execução. E, por uma questão do envolvimento dos seus próprios interesses, o governo local não está numa posição jurídica imparcial na fixação do plano de aproveitamento e do plano de quantificação de terras de finalidade construtiva, nem consegue desempenhar a função de porta-voz

-
- 5 De edição de Huang Zuhui, “Estudo sobre o desenvolvimento coordenado entre o regime agrário e a economia social do nosso País”, edição da Editora Economia e Ciência de 2010, p. 256.
 - 6 Wang Xiangdong e Liu Weidong, “O plano do aproveitamento agrário: poder público e direito privado”, “Ciência agrária chinesa”, volume III de 2012.
 - 7 Ni Feng e outros, “Aproximação preliminar do fortalecimento da gestão do planeamento de terras colectivas de finalidade construtiva - o caso de Pequim”, “Estudo sobre o desenvolvimento urbano”, Volume I de 2009.



do interesse público social⁸. Olhando para o resultado de investigação das três Províncias da zona central, no actual modo de elaboração e de execução do plano director relativo ao aproveitamento de terras, é muito baixo o grau de conhecimento e participação da colectividade e dos seus membros, o que os transforma num grupo vulnerável na elaboração e execução dos planos.

(3) Disputa quanto ao planeamento: os existentes planos quase não qualificam autonomamente as terras colectivas como terras de finalidade construtiva

O direito de planeamento rural, mesmo depois da implementação da “Lei do planeamento rural”, não é exercido nem pela colectividade nem pelos seus membros de acordo com as disposições legais, mas sim antes constitui o instrumento legítimo para que o poder público intervenha na gestão de terras rurais⁹. Ainda que o artigo 22.º da “Lei do planeamento rural” estabelece o conteúdo e a fórmula de elaboração do plano rural, na prática, este apresenta-se como algo mais atrasado quando comparado com o planeamento urbano. Devido às limitações de recursos humanos, recursos financeiros e limitações resultantes da deficiência estrutural dos organismos, em termos gerais, a maior parte das aldeias do nosso País tem um planeamento de pouca qualidade e, se olharmos para o resultado de investigação das três Províncias da zona central, parte de aldeias nem sequer tem planos, sendo insuficiente e deficiente a gestão feita sobre o planeamento rural por parte dos governos de diversas hierarquias. Depois das entrevistas feitas a algumas famílias agricultores, percebeu-se que é baixo o grau de conhecimento e intervenção que o povo tem relativamente ao planeamento rural. Não é comum o planeamento rural ser discutido e aprovado na Assembleia dos membros (representantes) da colectividade antes da sua submissão à consideração dos superiores.

(4) Disputa quanto à titularidade: não se consegue determinar a distribuição de rendimentos entre o Estado, a colectividade, e os agricultores

Não são equilibradamente distribuídos entre sujeitos os rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. Uma distribuição razoável de rendimentos constitui o núcleo da questão da comercialização e circulação de terras colectivas de

8 Guo Jie, “A regulação económica do planeamento e da concretização do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Ciência jurídica”, Volume VIII de 2010.

9 Cheng Xueyang, “Quais problemas na gestão de terras Chinesas”, “Jornal académico da Faculdade Administrativa de Gansu”, Volume III de 2013.



finalidade económica-constructiva¹⁰. Relativamente a esta questão, a doutrina diverge sobretudo na questão de saber se o governo local deve participar na mesma distribuição¹¹. Na maior parte das regiões piloto em que foi introduzida a política de comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, o governo local participa na distribuição de lucros resultantes dessa mesma circulação como é o caso da cidade Jiangmen da Província de Guangdong, cidade Wuhu da Província de Anhui, cidade Wuxi e cidade Suzhou da Província de Jiangsu, cidade Suqian da Província de Jiangsu, cidade Chizhou da Província de Anhui e cidade Shunde da Província de Guangdong, entre outras.

No entanto, relativamente à questão de saber o governo de que hierarquia deve participar e à concreta proporção a distribuir, cada uma das regiões piloto tem regulamentação diferente, a qual pode ser classificada em: situação em que as três hierarquias do governo, ou seja governos da cidade, do concelho (distrito) e da aldeia (vila) participam todas na distribuição, como é o caso da cidade Chizhou da Província de Anhui, cidade Wuxi e cidade Suzhou da Província de Jiangsu, e cidade Wuhu da Província de Anhui, entre outras, situação essa em que a proporção distribuída ao governo da cidade e do concelho (distrito) é geralmente de 10%, excepto o caso da cidade Chizhou em que é de 20 % a proporção distribuída a cada uma das hierarquias do governo; existe ainda situação em que são as aldeias (vilas) e a comissão rural que participam na distribuição e que não participam nem o governo da cidade nem o do concelho, como é o caso da cidade Suqian da Província de Jiangsu. Existem ainda governos locais, ainda poucos, que não participam de forma alguma na distribuição de rendimentos resultantes da circulação, como é o caso da cidade Hebi da Província de Henan, cidade Jiyuan da Província de Shandong, cidade Nanjing da Província de Jiangsu, entre outras¹². Olhando para o resultado da investigação feita sobre as três Províncias da zona central, apenas a cidade Ningguo tem regulamentação sobre esta questão. O artigo 18.º da “Medida de utilização e gestão de terras colectivas de finalidade económica-constructiva das aldeias agrárias da cidade Ningguo (plano piloto)” determina que, as terras rurais colectivas de finalidade económica-constructiva são de utilização onerosa; os utilizadores de terras devem pagar, em conformidade com o acordo estabelecido no contrato de utilização onerosa de terras colectivas de finalidade constructiva, aos proprietários

10 Yuan Fengchao e Yan Xincheng, “Análise do jogo tripartido na circulação de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência de terras chinesas”, Volume II de 2009.

11 Wang Wen e outros, “Estudo sobre a relação e a polícia de distribuição de rendimentos resultantes da circulação de terras colectivas de finalidade constructiva das aldeias chinesas”, de edição de Editora Economia e Ciência de 2013, p. 86.

12 Wang Wen e outros, “Estudo sobre a formação e a distribuição de rendimentos resultantes da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência de terras chinesas”, Volume VII de 2009.



das terras o preço de alienação ou o rendimento de terras; e os proprietários devem pagar, por sua vez, ao governo popular da cidade, 5-20 % do preço de alienação ou do rendimento das terras a título do valor acrescentado das terras (5% para terras de finalidade industrial, 10% para terras de finalidade turística, de entretenimento e de outras finalidades, e 20% para terras de finalidade comercial), e 10% a título dos fundos de protecção de terras agrícolas.

III. Saída para o regime da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva

(1) Fixação da “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, concepção do regime de registo e concessão de título, entre outros

Antes de mais, estabelece-se autonomamente a lei sobre as questões resultantes de terras colectivas de finalidade constructiva, estipulando especificadamente a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”. A resposta por forma legislativa às questões resultantes de terras colectivas de finalidade económica-constructiva pode, por um lado, ser feita mediante alteração da Lei da Propriedade e, por outro lado, pela introdução na “Lei de gestão agrária” conteúdo sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva. No entanto, não concordamos com qualquer uma destas duas ideias. Em primeiro lugar, tratando-se da lei básica da matéria cível, a Lei da Propriedade deve manter a sua estabilidade. Após a implementação da “Decisão” aprovada no 3.º Plenário pelo 18.º Comité do Partido Comunista Chinês, verificou-se em algumas das regras relativas a direitos reais de gozo a “separação de direitos” entre o direito da propriedade, direito da empreitada e direito à exploração, e tendo em consideração que ainda se encontram numa fase de experiência as transacções separadas entre o direito do uso de terras rurais para casa e acessórias e o direito da propriedade da casa, ainda não estão reunidas as condições factuais para poder proceder a uma revisão global do Capítulo dos direitos reais de gozo na Lei da Propriedade. Em termos da natureza, integrando-se a “Lei da gestão agrária” no âmbito do Direito Público, se regulamentarmos detalhadamente os direitos agrários com o Direito Público, poderá eventualmente haver uma interferência excessiva do poder administrativo sobre os direitos agrários, levando a que os direitos agrários adquiram carácter do Direito Público, afectando assim característica fundamental de que dotam os direitos agrários enquanto direitos de Direito Privado¹³. Dentre os

13 Gao Shengping e Liu Shouying, “Inovação do regime dos direitos agrários: da perspectiva da alteração da “Lei da gestão agrária”, “Comparação do ordenamento económico-social”, Volume III de 2010.

três direitos reais de gozo de terras ruais, tem um grau mais alto de mercantilização o direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, quando comparado com o direito à exploração de terras empreitadas e o direito do uso de terras para casa e acessórias. O seu regime jurídico já forma um sistema próprio. Desde a experiência piloto no Mar do Sul da China em 1992, foram realizadas, sucessivamente, experiências sobre a circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva em vários sítios, como por exemplo em Shunde da Província de Guangdong, Wuhu da Província de Anhui, Suzhou da Província de Jiangsu, Anyang da Província de Henan, Huzhou da Província de Zhejiang, entre outras. A nível legislativo, foram sucessivamente implementados regulamentos locais nas Províncias e nas cidades tais como Guangdong, Anhui, Hebei, Hubei e Xangai, desejando estabelecer um regime jurídico para a circulação de terras colectivas de finalidade constructiva correspondente à realidade. Foi formada, depois de uma experiência de vinte anos, uma consciência comum em tais sítios relativamente ao caminho que deve seguir a reforma do regime jurídico do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva, o que formam a base e as condições para o planeamento do topo de hierarquia. Nessa medida, entendemos que o nosso País deve estabelecer especificadamente a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva” e concebe, ao mesmo tempo, o regime jurídico para a constituição originária, registo e concessão do direito do uso de terras de finalidade constructiva, o qual constitui a base legal para a comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Neste momento, tendo a “Decisão” aprovada no 3.º Plenário pelo 18.º Comité do Partido Comunista Chinês determinado que se procedesse à reforma da mercantilização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, deve-se no âmbito do Direito Privado acelerar o andamento da elaboração da “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, pela qual confirma expressamente que o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva possui posição de direito real de gozo, e regula de forma sistemática o regime jurídico do direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva: estabelece o “sistema de duplo-canal” nos termos do qual prevê a alienação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva e, ao mesmo tempo, reserva de terras colectivas de finalidade constructiva do interesse público, introduz e regulamenta a circulação no mercado da reserva de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, estabelece e controla rigorosamente a fórmula pela qual se criam novas terras colectivas de finalidade económica-constructiva, bem como a sua quantidade a entrar no mercado.

A seguir, estabelece-se, na “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, o regime de constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-constructiva nos termos do qual a

constituição originária se dá principalmente por via de alienação. O artigo 137.º da Lei da Propriedade determina que “a constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva faz-se por via de alienação ou afectação, entre outras”. A doutrina em geral entende que a aquisição do direito do uso de terras de finalidade construtivas pressupõe o reconhecimento do direito da propriedade de terras estatais, sendo portanto uma aquisição derivada, a qual, porém, se apresenta como aquisição derivada constitutiva, e não aquisição derivada translativa¹⁴. Nos termos do artigo 137.º da Lei da Propriedade “alienação e afectação” são dois modos de constituição de direito, que se distinguem entre si consoante o titular do direito do uso pagou ou não a contrapartida no momento da aquisição de terra de finalidade construtiva¹⁵. Pode a alienação ser considerada como uma constituição onerosa do direito do uso de terras de finalidade construtiva, enquanto a afectação uma constituição gratuita de constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva. A doutrina diverge quanto à existência ou não de outras formas, para além da alienação e afectação, de constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva. A doutrina maioritária entende que o artigo 137.º da Lei da Propriedade determina que apenas por via de “alienação” ou “afectação” pode ser constituído direito do uso da terra de finalidade construtiva; ainda que o mesmo preceito tivesse mencionado “entre outros”, por força do princípio de tipicidade dos direitos reais, o tal “outros” quer dizer “outros intrínsecos” e não “outros” “extrínsecos”¹⁶, entendem que a expressão “outros” deixa espaço para que no futuro possa haver outras formas de constituição¹⁷. Existe ainda doutrina que entenda que “a lei não exclui outras formas de constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva para além da alienação e afectação, como é o caso de subscrição”¹⁸.

Julgamos que a alienação e a afectação constituem as formas principais da constituição originária do direito do uso de terras de finalidade construtiva, não são porém excluídas as demais formas reguladas pelas disposições legais

14 Fang Shaokun, “Lei da Propriedade • Capítulo dos direitos reais de gozo”, de edição da Universidade Popular da China de 2007, p. 143; Wang Liming, “Estudos sobre o Direito da Propriedade” (Volume II), de edição da Universidade Popular da China de 2007, p. 104.

15 De edição de Wang Shengming, “Lei da Propriedade da República Popular da China Anotada”, de edição da Editora Publicação Jurídica Chinesa de 2007, p. 299.

16 Gao Shengping, “Regras do estabelecimento do direito do uso de terras de finalidade construtiva”, “Terras chinesas”, Volume II de 2009.

17 Wang Liming, “Estudos sobre o Direito da Propriedade” (Volume II), de edição da Universidade Popular da China de 2007, p. 105.

18 Sun Yi e Shen Jianping, “Essência temática da Lei da Propriedade: controvérsia e jurisprudência – direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva • direito do uso de terras para casa e acessórias”, de edição da Editora Publicação Jurídica Chinesa de 2007, p. 169-170.

regulamentares, como é o caso de subscrição da participação social com o direito do uso de terras de domínio público de finalidade construtiva aquando da reestruturação das empresas nacionais. No entanto, relativamente ao regime jurídico da constituição do direito do uso de terras de finalidade construtiva, que se destina à unificação do regime jurídico urbano e rural, devemos insistir que, no que respeita às terras rurais de finalidade económica-construtiva, o direito do uso é constituído por forma de alienação, enquanto constituído por forma de afectação o direito do uso de terras rurais de finalidade construtiva do interesse público. Nem o arrendamento nem a subscrição devem ser considerados formas de constituição de direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva, depois de os mesmos terem progressivamente deixado de ser vistos no regime. O regime jurídico da constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva, regulado pela “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, deve ainda respeitar o disposto do artigo 137.º da Lei da Propriedade: é constituído por forma de alienação o direito do uso de terras de finalidade económica-construtiva, enquanto constituído por forma de afectação o direito do uso de terras rurais de finalidade construtiva do interesse público. É pressuposto da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva a concepção do regime jurídico relativo à constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva¹⁹. Relativamente à alienação do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, trata-se dum acto dos proprietários de terras colectivas, pelo qual transmitem o seu direito do uso, com um certo limite temporal, sobre as terras colectivas de finalidade económica-construtiva de que gozam, recebendo uma única contrapartida. Consagrar o regime jurídico para a alienação do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva não é para inventar coisa nova, nem é para imitar propositadamente o regime jurídico actualmente existente para a alienação do direito do uso de terras estatais de finalidade construtiva, mas sim para satisfazer a necessidade factual de conceber o regime jurídico da constituição originária do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva e de unificar o regime jurídico da constituição originária do direito do uso de terras de finalidade económica-construtiva entre zona urbana e rural, com três pontos de vantagens: em primeiro lugar, será menor o custo da mudança de regime por não ter alterado o actual regime jurídico do direito da propriedade de terras colectivas; em segundo lugar, coaduna-se com a exigência fundamental da distribuição dos recursos terrenos no mercado²⁰; em

19 Han Song, “Estudo sobre questões jurídicas relativas à disposição no mercado de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume III de 2008.

20 Fu Lijie e He Lijuan, “Sobre o aperfeiçoamento do regime da expropriação de terras e organização e coordenação da reforma do direito do uso de terras de finalidade construtiva”, “Jornal académico da



terceiro lugar, é favorável à implementação de um único mecanismo, uniforme entre zonas urbanas e rurais, da alienação do direito do uso de terras de finalidade económica-constructiva.

Por fim, estabelece-se regime jurídico, entre outros regimes confirmativos de direito, do registo do direito do uso e da concessão de títulos sobre terras colectivas de finalidade constructiva. Observando-se o princípio do respeito pela história e o da protecção dos direitos e interesses legítimos de todas as partes, procede-se à confirmação e direitos sobre a reserva de terras colectivas de finalidade constructiva consoante a sua classificação, o que constitui a base legal da comercialização da reserva de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. À medida que a reserva de terras colectivas de finalidade constructiva se começa a entrar directamente no mercado, será mais evidenciada a diferença, em termos de rendimentos, entre as terras colectivas de finalidade económica-constructiva e as terras agrícolas ou entre as próprias terras colectivas de finalidade constructiva do interesse público. Daí, tanto a colectividade como os agricultores serão impulsionados pelos interesses para “transformarem as terras agrícolas em terras de finalidade constructiva” e “transformarem o carácter do interesse público no carácter económico”. Deve ser prestada atenção suficiente aos problemas e confusões que eventualmente possam surgir. Nessa medida, devem ser bem definidas as fronteiras entre terras rurais e terras colectivas de finalidade constructiva, ou entre terras colectivas de finalidade económica-constructiva e terras colectivas de finalidade constructiva do interesse público. O acto do registo e o de concessão de títulos ao direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva, entre outros actos confirmativos de direitos, destinam-se a proteger a quantidade e a qualidade de terras agrícolas, preservando-se a segurança alimentar nacional e concretizando o desenvolvimento estável da sociedade rural. O Primeiro-Ministro, Senhor Li Keqiang referiu expressamente no relatório do trabalho governamental de 2014 que devem ser despachados os trabalhos confirmativos de direitos, tais como o do registo e concessão de títulos, sobre o direito à exploração e o direito do uso de terras rurais colectivas de finalidade constructiva. Relativamente aos sujeitos a quem cabe a confirmação de direitos, no nosso País, desde a década de 50 do século passado, começou a formar-se uma tradição sobre direitos de terras agrícolas nos termos da qual a “propriedade pertence aos três níveis do governo, com base na equipa”. A maior parte de terras pertencentes aos grupos do povo rural tinha a sua delimitação e demarcação bem definidas. E dentro do âmbito dos grupos do povo rural, enquanto “sociedade formada por conhecidos”, foram conservadas as mais completas informações, situação factual incluindo a área e distribuição de parcelas bem como a qualidade do solo. Era pois necessário



determinar expressamente que são os grupos de povo rural os sujeitos a quem cabe prestar informações para a confirmação de direitos relativos ao uso de terras colectivas de finalidade construtiva²¹. Caberão ainda às comissões rurais fazerem estatística, ordenar e confirmar as informações recolhidas dos diversos grupos do povo rural, que serão instruídos pelo governo local, ao qual cabe, por sua vez, garantir a existência das despesas necessárias para efeitos dos trabalhos confirmativos do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva. Relativamente à fórmula confirmativa do direito, na cidade Chengdu da Província de Sichuan foi estabelecido um procedimento, relativamente completo, para os trabalhos confirmativo de direito de terras agrícolas²², mediante o qual pode ser cortado direito do uso de terras colectiva de finalidade construtiva. Relativamente à fonte de terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público e às questões sobre a legalidade das respectivas formalidades da aprovação, deve-se ponderar em termos globais se a utilização da terra viola o controlo da finalidade agrária, bem como a situação factual da utilização. Sem prejuízo do controlo da finalidade agrária, aperfeiçoa-se o regime de registo de concessão de títulos respeitantes às terras colectivas de finalidade construtiva do interesse público que ainda hoje se encontram usadas, incentiva a colectividade para voltar a cultivar as terras colectivas de finalidade construtiva que se encontram vagas. Cabe ao respectivo departamento responsável pela gestão do solo repô-lo ao seu estado inicial em caso de terem sido violadas as limitações sobre a finalidade de terras colectivas do interesse público.

(2) Consagrar a posição jurídica do plano director relativo ao aproveitamento de terras, necessidade de introduzir as novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva no plano anual do aproveitamento de terras para efeitos da gestão, e proteger o direito à participação no planeamento e o direito ao planeamento rural da colectividade e dos seus membros

Antes de mais, deve-se determinar em termos jurídicos a posição jurídica de liderança do plano director relativo ao aproveitamento de terras, incluindo as terras colectivas de finalidade económica-construtiva no plano anual do aproveitamento de terras, para efeitos do controlo da quantidade. A comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva deve estar conforme com o plano. O “estar conforme com o plano” quer dizer principalmente que deve estar em conformidade com o plano director relativo ao aproveitamento de terras, bem como

21 Wang Degen, “Comparação interprovincial da economia turística internacional chinesa”, “Economia e geografia”, Volume XXI de 2001.

22 Veja Liu Yuansheng, “Estudo sobre o preço da circulação do direito da propriedade de terras colectivas rurais de finalidade construtiva”, de edição de Editora Indústria agrícola chinesa de 2012, p. 177.

com o plano rural, cabendo àquele determinar a dimensão de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, e a este último decidir a disposição das mesmas²³. Ainda que, tanto o plano director relativo ao aproveitamento de terras como o plano rural, reforcem a disposição espacial bem como o controlo espacial de terras rurais de finalidade constructiva, na prática, existem ainda muitos conflitos e contradições entre o plano rural e o plano director relativo ao aproveitamento de terras. Tais conflitos e contradições surgem uma vez que o objectivo a curto prazo na “competição do PIB” entre governos locais não se identifica com o objectivo a longo prazo do governo central que é o de manter a quantidade global de terras agrícolas e o de proteger a segurança alimentar.

Entendemos que deve, antes de mais, garantir a quantidade e qualidade das terras agrícolas na regulamentação do plano de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, protegendo assim a segurança alimentar nacional enquanto objectivo prioritário do Estado. No entanto, tendo em consideração que os governos locais irão aproveitar o planeamento rural que é por si uma “arma” importante e aproveitar a conveniência de o direito do planeamento rural pertencer a cada um dos governos locais, vão colocar a “prioridade do plano rural” numa situação primordial e vão aproveitar a economia local, o plano do desenvolvimento social e o planeamento rural para desviar às limitações factuais que o plano director nacional relativo ao aproveitamento de terras tem sobre o governo local²⁴. Nessa medida, é indispensável consagrar, em termos jurídicos, a autoridade máxima que o plano director relativo ao aproveitamento de terras tem no âmbito do planeamento, esclarecendo a relação existente entre o plano director relativo ao aproveitamento de terras e o plano rural. Mediante a elaboração da “Lei do planeamento relativo ao aproveitamento de terras”, confirma a posição jurídica de liderança desta Lei, deixa clara a relação de “vincular” e “estar vinculado” que existe entre os planos, estabelece a regra jurídica nos termos da qual o plano rural deve necessariamente obediência ao plano director relativo ao aproveitamento de terras. Só depois de ter as relações jurídicas entre o plano director e o plano rural bem definidas é que pode verdadeiramente haver uma boa relação entre a protecção ambiental e a exploração agrária, entre o desenvolvimento económico-social e a protecção de quantidade, qualidade e estabilidade de terras agrícolas.

Com o actual sistema de planeamento e ordenamento de terras de finalidade constructiva, é principalmente mediante o índice de terras de finalidade constructiva

23 Zhou Jianchun, “Várias questões na reforma do regime do uso de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência de terras chinesas”, Volume III de 2003.

24 Cheng Xueyang, “Reflexão e reestruturação do regime actual de gestão agrária da China”, “Ciência de terras chinesas”, Volume VII de 2013.

previsto no plano actual do aproveitamento de terras²⁵ que o governo central exerce o controlo sobre as terras de finalidade construtiva. Relativamente ao sistema do índice de terras de finalidade construtiva, trata-se dum sistema avaliativo que está mais relacionado com a subjectividade e menos relacionado com a tecnicidade. Foi principalmente através da elaboração de planos relativo ao aproveitamento de terras, de cima para baixo, que o governo central faz a decomposição graduada para baixo do índice de terras de finalidade construtiva. Não consegue, assim, a nível macro e a nível micro, aumentar a razoabilidade do método de decomposição do índice, a que se acresce ainda a impossibilidade de fazer uma avaliação exacta sobre a realidade existente. Daí, acontece muitas vezes que o plano anual do aproveitamento de terras se desliga da realidade. Ora, será necessário incluir no plano relativo ao aproveitamento de terras as terras colectivas de finalidade económica-construtiva, para que estas possam ser controladas mediante o índice anual de terras de finalidade construtiva? Entendemos que, justamente porque um Governo não pode ser derrubado simplesmente por existir nele funcionário corrupto, pese embora o plano anual do aproveitamento de terras seja retardado, se no futuro for permitida a entrada directa de novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva no mercado, e se tiver sido incluídos apenas o plano director relativo ao aproveitamento de terras e o planeamento rural no sistema do índice de terras de finalidade construtiva para efeitos do controlo anual sem as terras colectivas de finalidade construtiva nele incluído também, poderá eventualmente determinar que a oferta de novas terras colectivas de finalidade construtiva seja excessivamente aumentada e que seja desequilibrada a ofertas anuais, de que resultam efeitos negativos ao controlo e administração da quantidade de terras agrícolas no nosso País, e ao desenvolvimento do mercado de terras de finalidade construtiva. Nessa medida, relativamente às novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva, deve, em primeiro lugar, mediante a introdução do plano do aproveitamento de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, manter a quantidade total das terras agrícolas e controlar a sua qualidade evitando que uma parte substancial de terras agrícolas seja transformada em terras colectivas de finalidade económica-construtiva por virtude da diferença comparativa de rendimentos; em segundo lugar, mediante o plano específico de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, encontra o ponto de equilíbrio, aperfeiçoa-se e faz-se escolha entre as várias indústrias de acordo com o número de oferta de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, e estabelece um objectivo razoável e a ordem temporal para a utilização de terras, protegendo assim o

25 Gu Jingtao e Yin Qiang, “Revisão da nova série de plano director relativo ao aproveitamento agrário, da perspectiva do planeamento urbano”, “Estudo sobre planeamento”, Volume IX de 2005.

desenvolvimento coordenado entre as várias indústrias.²⁶ Em terceiro lugar, mediante uma oferta planeada de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, dando saliência à posição dominante do Estado no macro-controlo do mercado de terras de finalidade construtiva, evitando que seja excessiva ou insuficiente a quantidade de terras colectivas de finalidade económica-construtiva lançada no mercado.

Concebe-se o regime jurídico para proteger a colectividade e os seus membros relativamente ao direito de participação no planeamento das terras de finalidade económica-construtiva. Não se trata de meros instrumentos técnicos, tanto o plano relativo ao aproveitamento de terras como o plano rural são instrumentos jurídicos em que é feita distribuição espacial e que é regulamentado o direito ao espaço²⁷. Constitui hoje a participação pública no plano relativo ao aproveitamento de terras e na decisão sobre o planeamento rural uma prática usual no procedimento de tomada de decisão no Estado democrático moderno²⁸. Deve ser legalmente protegido o direito de participação da colectividade e dos seus membros nos vários planos, sempre que dissessem respeito às terras colectivas de finalidade construtiva, e deve ser legalmente estabelecida de forma clara a fórmula jurídica a que o governo deve obediência aquando da elaboração do plano relativo às terras colectivas de finalidade construtiva, concretizando a democracia descentralizada, democracia participativa e democracia transparente²⁹. No que respeita ao procedimento da elaboração do plano relativo às terras colectivas de finalidade construtiva, deve ser verdadeira e suficientemente ouvida a opinião da colectividade e dos seus membros, alterando a posição frágil da colectividade e dos seus membros na elaboração do plano relativo ao aproveitamento de terras e do plano rural, sem qualquer possibilidade de se pronunciar.

Pelo exposto, para proteger a necessidade futura de as novas terras colectivas de finalidade económica-construtiva entrarem no mercado, e para assegurar que a quantidade total de oferta de terras rurais de finalidade construtiva no mercado seja equilibrada e controlável, as novas terras colectivas de finalidade construtiva devem estar sujeitas ao plano director relativo ao aproveitamento de terras e ao plano anual, incluindo-as no sistema de controlo do índice de terras de

26 Guo Jie, “Estudo empírico do regime jurídico da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, de edição da Editora Direito de 2013, p. 146.

27 Liu Fei, “Análise da natureza jurídica do planeamento urbano e rural”, “Jornal académico da Faculdade Administrativa Nacional”, Volume II de 2009.

28 Guo Jie, “Estudo empírico do regime jurídico da circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, de edição da Editora Direito de 2013, p. 142.

29 Cai Keyun, “De inclinação para equilíbrio: situação actual da Lei do planeamento urbano e rural do nosso País e a perspectiva futura”, “Jornal Académico da Universidade de Ciência e Tecnologia de Huazhong (Edição de ciências sociais)”, Volume III de 2013.



finalidade construtiva que é uniforme entre zonas urbanas e rurais, concebendo um sistema jurídico que protege o direito à participação no planeamento de terras colectivas de finalidade construtiva da colectividade e dos seus membros.

Por conseguinte, concretiza-se o direito ao planeamento rural de que gozam a colectividade e os seus membros. Em primeiro lugar, protege-se a posição do sujeito participante da colectividade e dos seus membros no planeamento rural, o que é favorável à recolha de opiniões e exigências dos respectivos titulares do direito, interiorizando-se no plano rural todos os interesses envolvidos nas terras colectivas de finalidade construtiva para que possa reforçar a actuação colectiva no planeamento rural baseado no consentimento prestado por todos os membros da colectividade³⁰. Em termos concretos, serão permitidos aos membros expressarem-se suficientemente a sua opinião no procedimento de elaboração, alteração, execução e fiscalização do planeamento rural, deverão os membros da colectividade ser informados do conteúdo do projecto do planeamento rural através de éditos fixados, juntamente com a apresentação pormenorizada, dirigida aos membros da colectividade e feita por parte de departamentos responsáveis pelo planeamento, sobre o conteúdo do planeamento explicando ao mesmo tempo o projecto concreto do planeamento³¹. Os trabalhos subsequentes de submissão e aprovação só se iniciam depois da devida discussão e aprovação do projecto do planeamento rural por parte dos membros (representantes) da colectividade na Assembleia convocada pela associação da colectividade. Em segundo lugar, o planeamento rural deve ser elaborado e concretizado com respeito devido pela vontade do povo agricultor, guiando activamente os vários sujeitos a intervir na elaboração do planeamento³². O planeamento rural deve ser cientificamente estudado e razoavelmente elaborado olhando para a situação actual e futura de aldeias, conjugando-a suficientemente com o nível de desenvolvimento económico-social das aldeias e fixando o mais adequado para o local, sem prejuízo, porém, do plano director relativo ao aproveitamento de terras bem como o planeamento rural. O mais importante é que a elaboração do planeamento rural deve seguir o princípio de “de baixo para cima, conjugação entre o de cima e o de baixo”, procurando elaborar um plano que dota de características rurais e que reflecte especificidades rurais, o que consegue guiar efectivamente a construção e o desenvolvimento rural. Em terceiro lugar, procede-se a uma disposição

30 Guo Jie, “A regulação económica do planeamento e da concretização do direito do uso de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Ciência jurídica”, Volume VIII de 2010.

31 Lu Yongfeng, “Práticas do planeamento rural nos pontos pilotos da circulação de terras colectivas de finalidade construtiva”, “Estudo sobre o desenvolvimento urbano”, Volume IX de 2012.

32 Liu Yongqiang e outros, “Estudo inovador do regime da administração de terras agrícolas rurais chinesas no contexto do desenvolvimento unificado entre cidades e aldeias”, “Economia e Geografia”, Volume X de 2013.



razoável de terras colectivas de finalidade construtiva no decurso da elaboração do planeamento rural. Durante esse período, o departamento responsável pela elaboração do plano deve conjugar o plano relativo ao aproveitamento de terras com o planeamento rural, para efeitos da elaboração de um plano razoável para as terras rurais colectivas de finalidade construtiva, ponderando em termos globais e procurando um equilíbrio multifacetado entre o desenvolvimento das casas habitacionais, instalações públicas e o desenvolvimento industrial e comercial, e as terras de finalidade construtiva destinadas a transporte e mercado, entre outros. A elaboração dum plano rural tornará mais razoável a disposição de terras colectivas de finalidade construtiva, e, ao mesmo tempo, deixará as terras colectivas de finalidade construtiva mais eficientemente fundidas, o que protege por um lado a quantidade e a qualidade de terras agrícolas e, ao mesmo tempo, estabelece no planeamento o fundamento da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva.

(3) Protecção do direito da colectividade à distribuição dos rendimentos, mediante a participação única do Governo na distribuição secundária

Em teoria, qual a posição do Governo na comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, e se o governo participa na distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação, são questões que incidem sobre o direito do desenvolvimento de terras e a questão de saber a quem pertence esse direito. O dito direito do desenvolvimento de terras representa o direito de transformar as terras agrícolas em terras de finalidade construtiva, ou de transformar a utilização dispersada de terras numa utilização relativamente mais intensiva e concentrada, baseada no direito do uso de terras onde é dado um desenvolvimento novo, que abrange a alteração da espécie inicial da utilização de terras, aumento a intensidade de utilização de terras e aumento da densidade da sua utilização, etc. O primeiro tipo é designado por direito do desenvolvimento de terras agrícolas, enquanto as duas últimas designadas por direito ao desenvolvimento urbano. A comercialização de terras colectivas de finalidade económica-construtiva incide principalmente sobre relativas ao direito do desenvolvimento de terras agrícolas. Quanto à natureza desse direito, existem principalmente a teoria do direito público e a teoria do direito privado. Relativamente à titularidade do direito do desenvolvimento de terras agrícolas, existem principalmente três casos legislados, ou seja o modelo britânico, modelo norte-americano e modelo francês³³. Existem principalmente no nosso País dois

33 Chen Xiaojun e outros, "Concepção do regime e sistema de terras rurais chinesas: trabalho de campo, prova empírica e *ratio legis*", de edição de Universidade de Pequim de 2012, p. 223.



pontos de vista, entre os quais o primeiro, que é o entendimento maioritário, entende que o direito do desenvolvimento rural pertence ao Estado, enquanto o segundo entende que o mesmo direito pertence ao titular do direito³⁴. Entendemos que não é necessário o nosso País introduzir o regime do direito do desenvolvimento de terras agrícolas. Podemos olhar para o exemplo do estrangeiro e do motivo pelo qual no estrangeiro foi implementada a nacionalização do direito do desenvolvimento de terras agrícolas, entregar os rendimentos do valor acrescentado resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva à mão do Governo para que este os ajustasse em termos justos ³⁵ e para que os mesmos fossem adequadamente partilhados entre o proprietário e o Governo, “criando mecanismo para a distribuição dos rendimentos pelo valor acrescentado do solo entre o Estado, colectividade e indivíduos”. É justamente expressão adequada do tal mecanismo o princípio referido em “Alguma opinião do Departamento dos Recursos do Solo Nacional relativamente ao fomento do desenvolvimento estável de agricultura, do aumento sustentado do rendimento dos agricultores e ao impulso no desenvolvimento organizado das zonas urbanas e rurais” (Medida para a Administração de Recursos Terrestres n.º 27 [2009]) nos termos do qual “a primeira distribuição baseia-se no direito da propriedade, na distribuição secundária intervém o Governo”. Pode ser por via da cobrança do imposto que o Governo recebe o rendimento do valor acrescentado do solo resultante da circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. O Governo, enquanto investidor de Infra-estruturas de zonas urbanas e rurais e entidade responsável pelo melhoramento do ambiente de investimento, pode, mediante cobrança de imposto, receber parte do rendimento do valor acrescentado resultante da circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, e realiza todos os arranjos razoáveis na determinação da espécie e taxa do imposto a cobrar. Em suma, o Governo deve, depois da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, por via de imposto, receber parte do rendimento do valor acrescentado junto do proprietário e do titular do uso, realizando a seguir uma distribuição secundária daquela parte do rendimento.

Cada uma das Províncias ou cidades piloto consagrou o regime de

34 Relativamente à teoria nos termos da qual o direito do desenvolvimento de terras agrícolas pertence ao Estado, a título de exemplo, Sun Hung, “Estudo sobre o direito do desenvolvimento de terras chinesa: nova perspectiva para exploração agrária e protecção dos recursos”, de edição da Universidade Popular da China de 2004, p. 129; Chen Bofeng, “Fundamento e perspectiva futura do regime do direito da exploração agrária”, “Estudo da ciência jurídica”, Volume IV de 2012. Relativamente à teoria nos termos da qual o direito do desenvolvimento de terras agrícolas pertence à colectividade do povo agrícola, a título de exemplo, Liu Guozhen, “Sobre o regime do direito do desenvolvimento de terras britânicas e a sua inspiração para o nosso País”, “Discussão da ciência jurídica”, Volume IV de 2008.

35 Han Song, “Estudo sobre questões jurídicas relativas à disposição no mercado de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume III de 2008.

cobrança do rendimento do valor acrescentado resultante da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva³⁶. Enquanto proprietários de terras colectivas, as diversas colectividades vão, por razões várias tais como a diferenciação da finalidade do planeamento e a protecção de terras agrícolas, ver os seus rendimentos também diferenciados. Uma vez tivessem sido colocadas no mercado e na circulação as terras colectivas de finalidade económica-colectiva, a diferença será ainda mais bem evidenciada. O objectivo principal do Governo de, mediante a cobrança de imposto, receber parte de rendimentos do valor acrescentado do solo resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva e de proceder à distribuição secundária são para resolver os problemas inerentes ao facto de os rendimentos serem irrazoavelmente distribuídos por virtude do desequilíbrio entre número de terras colectivas de finalidade económica-constructiva que cada uma das colectividades detém, situação essa que pode ser provocada por diversos motivos, nomeadamente o de limitação de finalidade, protecção de terras agrícolas e controlo da quantidade³⁷. Devido à diferença gigantesca em termos de rendimento que existe entre terras colectivas de finalidade económica-constructiva e terras agrícolas, as limitações do planeamento e o controlo da finalidade de terras provocam o desequilíbrio de rendimentos agrários entre diversos agricultores e colectividades de regiões distintas, o qual pode ocorrer tanto entre regiões economicamente desenvolvidas e regiões produtoras de alimentos, como entre os possuidores de terras capitais agrícolas e agricultores sem terras. Nessa medida, aquando da realização da distribuição secundária, o Governo deve fazer justiça. Na definição do regime jurídico, os participantes na distribuição secundária devem abranger não apenas agricultores que sejam possuidores de terras capitais agrícolas residentes na jurisdição do governo local em que se situam as terras colectivas de finalidade económica-constructiva em causa, como também os demais possuidores de terras capitais agrícolas do nosso País³⁸. Deve a distribuição secundária, mediante concessão de subsídios às terras capitais agrícolas e transacção do índice de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, fazer ajustamento de rendimentos do valor acrescentado de terras resultantes da comercialização e circulação, para fomentar a protecção de terras agrícolas, assegurando a segurança alimentar e os interesses dos agricultores dedicados à produção de alimentos. Em concreto são: em primeiro lugar, mediante medidas tais como concessão de

36 Veja Han Song, “Estudo sobre questões jurídicas relativas à disposição no mercado de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume III de 2008.

37 Wang Wen, “Estudo sobre a política da distribuição de rendimentos resultantes da circulação de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Terras chinesas”, Volume XII de 2011.

38 Liang Yarong, “Anormalização e reestruturação do sistema da utilização de terras colectivas de finalidade constructiva”, “Revista da ciência jurídica”, Volume VI de 2013.



subsídio às terras capitais agrícolas para aumentar a força compensatória das medidas a favor de possuidores de terras capitais agrícolas, concretizando assim o equilíbrio de interesses entre terras capitais agrícolas e terras de finalidade construtiva, fomentando a preservação e manutenção das terras capitais agrícolas por parte de colectividade e agricultores; em segundo lugar, estabelece-se o regime de transacção do índice de terras colectivas de finalidade económica-construtiva. É favorável ao encontro do equilíbrio de rendimentos agrários se se permitir a transacção do índice de terras colectivas de finalidade económica-construtiva de regiões diferentes.

Tendo em consideração que é elemento essencial dos direitos dos membros da colectividade agrícola o direito à distribuição de rendimentos resultantes de comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, o projecto da sua concreta distribuição deve ser aprovado pelos membros da colectividade segundo o procedimento legal. Nos últimos anos, tem sido muito estudado pela doutrina o direito dos membros da colectividade agrícola³⁹. A opinião em geral entende que o direito que os membros da colectividade agrícola têm é um direito especial com carácter patrimonial estritamente ligado à sua filiação à aldeia. Trata-se de um conjunto de direitos de estatuto pessoal cujo núcleo é formado pelo direito de terra⁴⁰. O estatuto pessoal, de ser membros da colectividade, é o fundamento desse direito, sendo a soma desses direitos dos membros da colectividade o direito da propriedade dos membros da colectividade⁴¹. O artigo 59.º n.º 1 da Lei da Propriedade definiu o conceito do “propriedade de membros da colectividade”, não tendo, porém, definido nem regulado a natureza jurídica ou o conteúdo concreto do direito dos membros⁴². Tendo em consideração que o direito à distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação do direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-construtiva é um dos direitos relevantes de que gozam os membros de colectividade, e que se trata duma forma importante de os membros da colectividade conseguir rendimentos agrários, deve ser, pois, por meio de “maioria de dois terços” que é deliberada a questão relativa à distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-construtiva, na Assembleia dos membros (representantes)

39 Veja Guan Hongyan, “Estudo sobre direitos dos membros da colectividade agrícola”, de edição da Universidade de Ciência Política e Direito da China de 2013.

40 Wang Ruixue, “Indagação sobre direitos dos membros e a sua exoneração”, “Mundo do estudo investigativo”, Volume X de 2006.

41 Meng Qinguo, “Como a Lei da Propriedade protege património colectivo”, “Ciência jurídica”, Volume I de 2006. Aproximação.

42 Wang Liming, Zhou Youjun, “Sobre o aperfeiçoamento do regime de direitos agrários rurais do nosso País”, “Ciência jurídica chinesa”, Volume I de 2012.



da colectividade, de acordo com o procedimento legal.

No decurso da distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, a colectividade, enquanto proprietária de terras colectivas, deve receber todos os rendimentos deduzidos do valor do imposto legal, e os mesmos rendimentos devem ser distribuídos entre os membros em conformidade com a deliberação da Assembleia dos membros (representantes) da colectividade, transformando-os em verdadeiros beneficiários da comercialização de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, que é uma forma importante de os membros da colectividade concretizarem o seu direito de terra, e ao mesmo tempo uma medida eficaz para os agricultores aumentarem os seus rendimentos com carácter patrimonial. No entanto, deve ou não a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva” limitar o direito à distribuição de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, de que os membros da colectividade gozam, ou seja, podem ser distribuídos por deliberação da Assembleia dos membros (representantes) da colectividade todos os rendimentos, entre os membros da colectividade, ou deve ser reservada uma parte de rendimentos para ser entregue à colectividade? Entendemos que a lei deve proteger o direito à distribuição dos rendimentos da própria colectividade, porque o mesmo constitui a base económica de fornecimento de produtos e serviços público rurais, e, conseqüentemente, do aumento sustentado e generalizado dos agricultores, que é justamente o resultado final e destino da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Relativamente à questão de saber como devem ser distribuídos os rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, a maior parte de agricultores entrevistados já perceberam da importância que a colectividade tem relativamente ao fornecimento dos produtos e serviços públicos rurais. Proteger juridicamente o direito da colectividade de receber parte de rendimentos da circulação é, por um lado, para dar resposta às necessidades e exigências factuais dos agricultores, e, por outro lado, para garantir o fornecimento de oferta de produtos e serviços públicos rurais, o que é favorável ao crescimento da economia colectiva, tendo pois a colectividade legitimidade de reservar parte de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva. Com a existência permanente da estrutura cidade-aldeia no nosso País, a comunidade rural continuará a desempenhar uma função importante de “reservatório” à medida da evolução do novo modelo urbanístico, tendo uma função relevante com carácter estratégico-apoiante na construção de novas aldeias socialistas, e consolidando a comunidade rural que torna possível a construção e a governação rural. A prática evidencia-nos que só com a preservação e o desenvolvimento



da comunidade rural é que é possível construir, com base nela, a organização da economia colectiva e desenvolvê-la. O desenvolvimento e crescimento da economia colectiva, enquanto parte integral e importante da economia rural, são favoráveis à consolidação da comunidade rural e, consequentemente, à manutenção da estabilidade da comunidade rural. Tanto o funcionamento e desenvolvimento da economia colectiva, como a formação e distribuição de rendimentos, são factores favoráveis à construção e desenvolvimento rural, que consolidarão ainda mais a base interna da comunidade rural, e que proporcionarão uma base económica ao fornecimento de produtos e serviços públicos rurais. O direito à propriedade é o direito-base da concretização eficaz da economia colectiva rural, cuja essência é a concretização do direito jurídico, nomeadamente a do direito à propriedade. O crescimento da economia colectiva depende da protecção e concretização do direito da propriedade de terras⁴³. O direito do uso de terras colectivas de finalidade económica-constructiva é, para a colectividade, um dos direitos da propriedade mais importantes, e o rendimento resultante da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva é a manifestação mais importante dessa concretização. Esse rendimento deve ser uma fonte importante de fundos para a colectividade para que esta possa proporcionar aos seus membros produtos e serviços públicos. Os dados constantes do estudo investigativo evidenciam que 80% dos agricultores entrevistados estão dispostos a entregar parte dos rendimentos resultantes da comercialização e da circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva à disposição da colectividade para efeitos de fornecimento de produtos e serviços públicos rurais. Nas aldeias, numa época após a era de “imposto agrícola”, os rendimentos resultantes de terras colectivas constitui a base material mais importante para o fornecimento de produtos e serviços públicos rurais. Nessa medida, entendemos que a “Lei sobre o direito do uso de terras colectivas de finalidade constructiva” deve prever uma cláusula limitativa sobre a distribuição interna de rendimentos resultantes da comercialização e circulação de terras colectivas de finalidade económica-constructiva, para proteger o direito à distribuição de lucros da colectividade, estabelecendo ainda regras sobre a utilização e fiscalização dos rendimentos resultantes da circulação que a colectividade obtém. Deverá ser por maioria de dois terços, na Assembleia dos membros (representantes) da colectividade, que será decidida a proporção concreta da distribuição entre a colectividade e os seus membros.

43 Chen Xiaojun e Lu Jian, “Sobre a concretização dos direitos jurídicos na concretização eficaz da economia colectiva rural do nosso País”, “Boletim Académico da Zhongzhou”, Volume II de 2013.