UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DE MAIS-VALIA
FUNDIÁRIA URBANA: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS**

HELTERSON RIBEIRO DA SILVA LEITE

Aluno Regular – Nº USP: 7133022

Monografia apresentada para a disciplina

**“AUP 5840 – O Mercado e o Estado na Organização Espacial da
Produção”**

Prof. Csaba Deák e Prof. Nuno Fonseca

Agosto - 2017

INSTRUMENTOS DE RECUPERAÇÃO DA MAIS-VALIA FUNDIÁRIA: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Helterson Ribeiro da Silva Leite

1| Introdução

Não é recente a discussão sobre a necessidade da cobrança de alguma forma de tributo sobre a terra e a renda por intermédio dela auferida. Na literatura internacional é comum o uso dos termos *land value capture* ou *land value tax* para indicar um conjunto amplo de aportes teóricos e proposições práticas que visam taxar os ganhos decorrentes da renda da terra ou, em outros termos, recuperar para a coletividade os ganhos auferidos através de esforços alheios ao proprietário.

Na realidade, pode-se considerar, com algum grau de alargamento dos entendimentos teóricos, que desde David Ricardo há a interpretação de que os proprietários de terra são como agentes parasitários herdados da antiga ordem feudal. Tal questão foi abordada por Marx no bojo de sua crítica à Economia Política clássica, porém, devido a sua escolha de certo afastamento perante o posicionamento de Malthus, segundo Harvey (2013), Marx colocou-se abertamente ao lado de Ricardo no entendimento desta questão, posicionamento este que lhe impeliu desafios extras para interpretar a questão da renda fundiária não apenas como uma simples relação de distribuição, mas, antes, de produção.

A despeito de todo este debate que fundamenta a discussão sobre a renda da terra, a questão de uma taxa sobre a terra e sua valorização está posta em circulação, com contornos mais nítidos, desde o trabalho de John Stuart Mill, quando em 1848 escreveu:

suponha que haja um tipo de renda, que constantemente tenda a aumentar, sem qualquer esforço ou sacrifício da parte dos proprietários: [...] neste caso não haveria violação dos princípios nos quais a propriedade privada está fundada, caso o Estado devesse se apropriar desse aumento de riqueza, ou de parte dele, como isto ocorre. Isto não seria tomar qualquer coisa de qualquer um, mas antes, seria meramente tomar posse de uma riqueza, a qual foi criada pelas circunstâncias, em benefício da sociedade, em vez de permitir que ela se tornasse um ganho imerecido de riquezas para uma classe

particular. Agora, este é atualmente o caso da renda. O progresso ordinário de uma sociedade que aumenta a riqueza é sempre tender a aumentar os rendimentos dos proprietários de terras, para dar a ambos uma quantidade maior e uma maior proporção da riqueza da comunidade, independentemente de qualquer problema ou despesa incorridos por si mesmos. Eles ficam mais ricos enquanto dormem, sem trabalhar, arriscar ou economizar. Que reivindicação eles têm, no princípio geral da justiça social, para essa apropriação de riquezas? (Mill, 1848/2001, p.941)¹

Na literatura atual há um consenso de que a recuperação da valorização da terra ou, como mais usualmente expressada, a recuperação de mais-valias fundiárias, justifica-se na medida em que se devem recuperar os incrementos de valor imerecidos ou, ao menos, parte deles, para a comunidade. Este é o ponto central do entendimento corrente da questão. Há divergências, contudo, concernentes ao modo pelo qual tais recuperações devem ocorrer.

No caso brasileiro, há a tentativa deliberada de se delinear e diferenciar, o que vem sendo chamado de instrumentos tributários e instrumentos urbanísticos. Como instrumentos tributários, destacam-se o Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU), a Contribuição de Melhoria, o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), além de benefícios e incentivos fiscais. Já do ponto de vista urbanístico, ganharam destaque, sobretudo após a promulgação do Estatuto da Cidade, os instrumentos da Operação Urbana Consorciada e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Tal busca por uma clareza no delineamento e na diferenciação dos instrumentos tributários e urbanísticos parece estar centrado na recusa de denotar lhes algum sentido fiscal, o que comprometeria a sua classificação como instrumentos urbanísticos, visto a debilidade da política orçamentária e fiscal dos municípios brasileiros, acentuada após a descentralização federativa promovida pela Constituição de 1988. Assim, quando estes instrumentos ganham coloração

¹ Traduzido pelo autor do original: Suppose that there is a kind of income which constantly tends to increase, without any exertion or sacrifice on the part of the owners: In such a case it would be no violation of the principles on which private property is grounded, of the state should appropriate this increase of wealth, or part of it, as it arises. This would not properly be taking anything from anybody; it would merely be applying an accession of wealth, created by circumstances, to the benefit of society, instead of allowing it to become an unearned appendage to the riches of a particular class. Now this is actually the case with rent. The ordinary progress of a society which increases in wealth is all times tending to augment the incomes of landlords; to give them both a greater amount and a greater proportion of the wealth of the community, independently of any trouble or outlay incurred by themselves. They grow richer, as it were in their sleep, without working, risking, or economizing. What claim have they, on the general principle of social justice, to this accession of riches?

fiscal, pode-se argumentar que sua utilização deixaria de ter intenção urbanística e passaria a ter pleno intento arrecadatório, visando apenas abastecer o Erário, a despeito do resultado concreto no espaço e de sua função no ordenamento e planejamento urbano.

Apesar disso, há na literatura² o argumento de que tal diferenciação tem por base a ideia de que a valorização imobiliária ou, a criação de mais-valias fundiárias, ocorre em momentos diferentes, de tal modo que cada instrumento visa recuperar parte das mais-valias em um momento determinado de seu surgimento.

É precípuo, portanto, refletir, antes da natureza jurídica, urbanística, tributária etc. do instrumento, o que se entende por mais-valias fundiárias, incrementos de valor, valorização imerecida etc. Em uma primeira abordagem das expressões torna-se nítido que todas, sem exceção, partem de um aspecto preambular, a saber, o entendimento da teoria da renda e da teoria do valor para a construção de suas narrativas acerca dos temas, ideias e conceitos abordados. Em vista disso, este trabalho propõe-se a refletir acerca do que vem sendo denominado de “mais-valia fundiária”, objetivando compreender este aspecto exordial, ao considerar os termos envolvidos e a construção teórica que lhes dão suporte. É sabido que em ciência tratamos da construção de narrativas, as quais se embasam em um conjunto diversificado de fatos e argumentos para convencerem a audiência. Neste sentido, buscar algum grau de escrutínio em relação à expressão é uma tarefa importante, na medida em que a análise crítica é fundamental para o reconhecimento dos limites históricos que nos são impostos e pela experimentação de ir além deles. Assim, a crítica se justifica precisamente pela sua existência perante outra coisa que não ela mesma, logo, ela não pode ser tomada como um fim em si mesmo. Destarte, a crítica que aqui se visa esboçar objetiva desnudar um conjunto de entendimentos teóricos que atravancam o real debate sobre a valorização da terra no estágio atual do desenvolvimento capitalista, delineando os arranjos ideológicos arraigados em posicionamentos construídos sobre alguma suposta ortodoxia teórica e o anacronismo de determinadas

² Piza et al. (2005).

interpretações que parecem ter se perpetuado no entendimento do papel da terra no modo de produção capitalista.

2| Reconhecendo os conceitos envolvidos

Tratar da questão da mais-valia é retomar o polêmico debate acerca das teorias de renda e do valor e colocá-las em perspectiva com o atual estágio de desenvolvimento capitalista, o que indica, inerentemente, colocá-las em perspectiva com a dimensão urbana de tal processo.

Neste tocante, cabe salientar que é necessário não tomar tais teorias como pressupostos irrefutáveis, mas, antes, refletir sobre a pertinência de sua aplicação para a compreensão do processo de produção do espaço, bem como buscar uma coerência teórica no alinhamento das ideias e conceitos utilizados.

O tema da recuperação de mais-valias fundiárias, especialmente no Brasil, tem por base duas correntes teóricas distintas ainda que, surpreendentemente, o resultado concreto de maior ou menor afiliação a uma determinada corrente não signifique diferenças no entendimento final da questão³. Por um lado, há a perspectiva influenciada pela obra de Henry George e suas ideias sobre a taxa da renda da terra e o imposto único. Por outro, há as perspectivas marxistas e suas interpretações sobre a renda como categoria da mais-valia.

Neste sentido, e tendo em consideração o escopo definido, parte-se para a discussão desta temática não das fontes originais, mas sim daquelas interpretações destas fontes construídas com o intuito de justificar a recuperação de mais-valias fundiárias. Tal posição, contudo, não significa a abdicação da interpretação das fontes originais, mas, antes, ter no posicionamento prévio dos autores que interpretaram tais fontes a base para a crítica de seus posicionamentos, inclusive com vistas a interpretar as fontes originais.

Furtado (1999) afirma que há duas interpretações para o termo mais-valia no âmbito da estruturação teórica dos instrumentos de recuperação: uma que considera absolutamente toda a renda econômica da terra como mais-valia e encontra seus pressupostos na conceituação de Marx; e outra que se perfaz

³ As duas visões que aqui serão comentadas estão sintetizadas em Furtado (1999). Pierin (2015), apresenta uma terceira visão, que não será comentada aqui, pois os seus pressupostos teóricos fogem do escopo definido para este trabalho.

através da valorização experimentada pelos terrenos no processo de urbanização, ou seja, aos acréscimos de renda econômica da terra, sendo apenas estes sujeitos à recuperação. A autora busca uma exegese dos conceitos utilizados para a conceituação dos instrumentos de recuperação da mais-valia e, para tanto, propõe uma mescla entre os conceitos e entendimento proferidos e defendidos por George e por Marx.

Com efeito, independente da interpretação, é notório que ambas partem da teoria da renda e da teoria do valor para a construção de seus posicionamentos. O próprio conceito de mais-valia fundiária remete, necessariamente, a estes conceitos.

A renda da terra é uma categoria da econômica política e pode ser definida como um pagamento de uma classe para outra pelos usos dos dons naturais e indestrutíveis do solo. Deák (1992) desvela que mais do que uma explicação do que venha a ser a renda na Economia Política, tal definição contém dois pressupostos fundamentais da teoria de renda, a saber, que renda é o pagamento por uma dívida da natureza e que ela é um pagamento de transferência de uma classe a outra.

Em muitos trabalhos que abordam os instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária há a predominância da perspectiva de Marx sobre a teoria de renda⁴. Marx elaborou sua própria teoria de renda da terra, a qual se distingue da teoria da renda diferencial de Ricardo, além de conceituar a existência da renda absoluta.

Apesar da distinção entre a teoria de Marx e a de Ricardo, é impossível negar que o desenvolvimento do pensamento econômico de Marx concernente à teoria de renda da terra não segue os mesmos passos de Ricardo.

Furtado (1999), ao se apoiar na teoria de Marx, afirma que o autor parte do entendimento de que a renda é o preço pago aos proprietários de forças naturais ou simples produtos da natureza pelo direito de usar essas forças. Segundo ela, Marx se apoia na teoria de renda para explicar o preço da terra, visto que esta possui valor de uso e valor de troca, mas, pelo fato de não ser produzida pelo trabalho humano, não possui valor. Segundo a autora, Marx examinou tal questão através da conversão do lucro suplementar em renda

⁴ Destaca-se: Sandroni (2001;2009;2010); Furtado (1999); Maleronka (2010); Castro (2006).

fundiária, chegando a uma resposta de como um valor de uso não produzido pode garantir ao seu dono uma parte do valor excedente no modo de produção capitalista:

ao abordar a gênese da renda fundiária capitalista, Marx percorre as diferentes formas de renda fundiária para mostrar como a renda nas formas anteriores (renda em trabalho, renda em produto) se identifica com a mais-valia, a forma normal em que se expressa o trabalho excedente não pago. No entanto, quando a renda assume a forma de renda-dinheiro, e quando o arrendatário capitalista torna-se o comandante do processo de produção, a renda deixa de ser a forma normal da mais-valia e do trabalho excedente para reduzir a sobra desse trabalho excedente, a qual aparece depois de deduzida a parte de que se apropria o explorador capitalista sob a forma de lucro. O lucro, e não mais a renda, é a forma normal da mais-valia. (FURTADO, 1999, p.70)

Por essa definição, a renda fundiária é forma particular e parte específica da mais-valia, e, nesse sentido, mais-valia fundiária remete à parcela da mais-valia que cabe ao proprietário da terra, sendo o mesmo que renda fundiária.

Desta definição, três pontos podem ser considerados: 1. o fato comum para todos os tipos de renda é que sua apropriação é a forma econômica da propriedade fundiária; 2. toda renda fundiária é mais-valia, mas nem toda mais-valia é renda fundiária; 3. a renda surge e aumenta de acordo com o curso do desenvolvimento social e não com o esforço do proprietário da terra.

A renda, junto com os lucros, os juros e os tributos, define a forma como a mais-valia é distribuída. Sinteticamente, as rendas diferenciais são capturas de lucro excedente derivadas de excepcionais condições de produção no próprio ramo, cujos preços se mantêm uniformes; as rendas absolutas são capturadas em indústrias que possuem uma composição orgânica do capital inferior e a propriedade da terra dificulta a equalização, o que faz com a produção seja vendida a um preço de monopólio, acima do preço de produção, mas não acima de seu valor; por fim, a renda de monopólio é diferente do preço de monopólio da renda absoluta, depende apenas da demanda. A capitalização da renda, que em diferentes ramos de produção possui diferentes classificações, conforma a explicação dos preços da terra. Assim, para Marx – e para aqueles que utilizam sua teoria para conceituar os instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária – o preço da terra é uma expressão irracional de relações econômicas, nas quais a renda fundiária é capitalizada a juros correntes.

Neste sentido, é importante lembrar que a teoria de renda de Marx e sua interpretação sobre o preço da terra tinham como objetivo explicar aspectos concernentes à produção agrícola, além de contrapor a visão de Ricardo sobre estes tópicos. Assim, Marx pouco escreveu sobre a renda da terra urbana. Efetivamente, toda a teoria de renda diz respeito à renda agrícola, precisamente porque ela explica outro modo de produção e sua utilização indiscriminada para teorizar sobre aspectos urbanos parte de uma leitura a-histórica e acrítica da teoria de renda e do estágio de desenvolvimento do capitalismo, de tal modo que tal teoria mais obscurece e nada explica sobre as dinâmicas que estruturam o espaço, como aponta Deák (1992).

Conteúdo, sem entrar ainda na discussão sobre a pertinência da teoria de renda à análise urbana, é precípuo mostrar que dentro da própria teoria marxista se encontram obstáculos teóricos para tratar dos instrumentos urbanísticos que visam recuperar mais-valia fundiária. Furtado (1999), por exemplo, utiliza sobejamente a teoria e os conceitos de Marx e de outros autores marxistas para advogar pelos instrumentos de recuperação de mais-valia urbana. A autora parte do conceito de que a renda fundiária é parte da mais-valia fundiária, de tal maneira que toda a renda econômica da terra está sujeita a ser recuperada pela coletividade. Ela afirma que “qualquer tributo ou ônus que incida sobre a terra, ainda que parcialmente, pode ser entendido como instrumento de recuperação de mais-valias fundiárias” (FURTADO, 1999, p.71).

Ora, essa interpretação não corresponde, absolutamente, ao pensamento marxista. Tanto a teoria sobre a renda de Marx, quanto as interpretações posteriores que debatem o preço da terra como valor seguindo os preceitos marxistas, não respaldam este tipo de mecanismo proposto por Furtado (1999). Segundo Marx:

[...] a propriedade da terra é um meio de extrair parte da mais-valia produzida pelo capital industrial [...] A abolição da propriedade fundiária no sentido em que Ricardo trabalha, isto é, sua conversão como propriedade do estado de modo que a renda seja paga ao estado ao invés do senhorio é o ideal, o desejo no coração que surge das profundezas, a principal essência do capital. O capital não pode abolir a propriedade da terra. Porém, pode convertê-la em renda [que é paga ao estado] que os capitalistas como uma classe apropriam e

utilizam para custear os gastos de estado, assim, apropriando os valores de uma forma indireta, que não poderiam ser apropriados diretamente (MARX, 1968, p.1123).

Através desta passagem fica nítido que Marx era crítico em relação às propostas de taxaço da renda da terra como uma forma de apropriaço de parte da mais-valia que ficaria com os proprietários de terra. Para ele, essa taxaço permitira, na verdade, reduzir as perdas da classe capitalista e aumentar seus lucros. Em última instancia, o que o autor defende é que a única diferença seria uma redistribuiço do valor criado e extraído do trabalhador para outras mãos, o que não significa, como Furtado (1999) propõe, uma recuperaço de mais-valia, no sentido que a autora quer fazer parecer ter.

Contudo, a perspectiva marxista não é a única que subsidia os trabalhos sobre os instrumentos aqui tratados. As elaboraçoões teóricas do economista americano Henry George exercem forte influência sobre alguns trabalhos que tratam dos instrumentos de recuperaço da mais-valia fundiária, sobretudo em decorrência de sua proposta de taxaço da renda da terra e instituiço de um imposto único sobre esta renda. George (1879/1935), na sua proposta de taxaço da renda da terra, parte de duas linhas argumentativas para construir sua teoria: uma ética, contrária à propriedade privada da terra e aos ganhos imerecidos de renda; e outra utilitarista, baseada no benefício do imposto sobre a renda da terra e a aboliço de todos os demais tributos para cobrir os gastos comuns que deveriam ser arcados com a renda da terra.

O ponto de vista de George, sobretudo a ideia de ganhos não merecidos, ganhou destaque em muitos trabalhos⁵, inclusive no Estatuto da Cidade⁶. Tal ideia de ganhos não merecidos é um dos motivos que corrobora para que sua linha argumentativa ganhe espaço no debate brasileiro sobre a questão. No entanto, ressalta-se que tal argumentaço tem *a priori* a teoria de renda diferencial de Ricardo como uma de suas bases.

Como George segue a argumentaço de Ricardo em relação à teoria de renda, a sua proposta de taxaço seria neutra no tocante à alocaço de recursos e aos preços dos produtos finais, pois, segundo a teoria ricardiana, os

⁵ Brown e Smolka (1997); Furtado (1999); Furtado e Jorgensen (2006); Jorgensen (2008); Smolka (2013)

⁶ Artigo 2º, incisos IX e XI.

preços são definidos pela produção da pior terra e, como a pior terra não paga renda, esta não compõe o preço dos produtos.

É importante notar que, ao se apropriar da teoria de renda diferencial de Ricardo, George argumenta que a renda econômica da terra surge apenas quando há concorrência pelo mesmo espaço. Caso haja terra suficiente para ser explorada e não tenha disputa pelo acesso à mesma porção de terra, não haverá renda. Tal posição defendida por George é a mesma difundida por Ricardo, qual seja, a renda da terra surge apenas e somente pelo cultivo de terras com diferentes fertilidades e porque a taxa de lucro média da economia é determinada pela menor taxa de lucro agrícola. Neste ponto é importante ter clareza que, para Ricardo, a concorrência entre os capitais leva a não permitir taxas de lucros diferentes, de modo que a tendência à queda da taxa de lucro agrícola transmite-se à taxa geral de lucro, que passa a experimentar também uma tendência declinante.

Para Ricardo, portanto, a formação da renda é uma questão técnica, na medida em que diferentes graus de produtividade da terra exigem uma maior quantidade de trabalho para a sua produção. De outro modo, pode-se dizer que é justamente uma propriedade técnica que faz com que diferentes porções da terra tenham diferentes fertilidades e que sucessivas aplicações de trabalho na mesma quantidade de terra produzam quantidades cada vez menores do produto.

Considerando estes pressupostos, George defende que a renda econômica da terra deve ser coletada na forma de imposto, o que garantiria que ninguém se apropriasse da terra além daquele que pudesse colocá-la em produção de modo a poder pagar os impostos que outros estariam dispostos a pagar para poder utilizá-la. Através da instituição de tal imposto, George espera que não haja terra de qualidade retida especulativamente e nem utilização marginal desnecessária, de tal modo que não haveria mais uma classe que pudesse viver à custa da produção de outra classe⁷.

⁷ A teoria sobre a taxação da renda da terra de Henry George envolve um amplo conjunto de proposições, inclusive sobre a forma que se daria tal taxação e seu sistema de cálculo. Contudo, devido ao espaço limitado deste trabalho e ao escopo definido, não será aqui apresentada uma discussão detalhada da teoria georgiana. Para os nossos propósitos, basta saber que Henry George se apropria da teoria de renda diferencial de Ricardo – com todos os seus pressupostos – e que defende que um imposto sobre a renda da terra deveria suplantare todos os demais e seria eficiente para eliminar a prática especulativa e a manutenção da

Novamente, sem entrar ainda na discussão da pertinência da teoria de renda para se entender o processo de produção do espaço, o preço da terra e demais dinâmicas espaciais e econômicas, pode-se encontrar problemas teóricos intrínsecos à teoria de George e que são transmitidos para os estudos sobre os instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária, simplesmente porque não há um esforço de interpretação crítica da teoria georgiana.

A primeira destas contradições teóricas refere-se ao fato de que George busca combater a especulação com as terras, contudo, incongruentemente, um imposto sobre a renda da terra não poderia ser aplicado sobre terras sem uso simplesmente pelo fato de que estas não geram renda, segundo a conceituação de Ricardo e seguida por George. Ora, se a terra retida para especulação não gera renda e se pela proposta de George haveria um único imposto sobre a renda, como a especulação poderia ser combatida com a instituição de um imposto que não grava aquilo que busca combater? Ainda que tal imposto fosse implantado e que fosse cobrado dos proprietários das terras sem uso, haveria novamente um ponto de incongruência, visto que tal imposto recairia sobre o patrimônio do proprietário da terra e não sobre a renda, visto a sua inexistência, o que não estaria de acordo com a proposta de se taxar unicamente a renda.

Outro ponto de tensão da teoria aparece no tocante ao impacto de tal política tributária no preço da terra. George assume, sumariamente, que a consequência imediata da adoção do imposto único sobre a renda seria a redução para zero do preço de mercado de qualquer terra, pois todo o montante seria capturado pelo imposto e como, para ele, o preço da terra nada mais é do que sua renda capitalizada, o preço tenderia a zero. Deste modo, formula-se a ideia de que a coordenação da utilização do espaço se dará de modo similar a uma economia de comando central, de tal modo que a renda deixa de desempenhar um papel passivo e passa a ter um papel ativo no processo político de planejamento e coordenação espacial, como modo de dirigir a produção para o melhor uso entre as alternativas. Tal construção teórica considera que haveria fácil e instantânea substituição e reciclagem do capital fixo, por exemplo, além de não considerar a possibilidade de existência

classe dos senhores de terra, que vivem da renda auferida por suas terras sem, para tanto, dispender nenhum esforço na produção e no aumento da riqueza.

de conflitos, contratos etc., que atravancariam o surgimento instantâneo de um novo equilíbrio após as alterações das condições de produção.

O último ponto de tensão intrínseco à teoria de George surge quando se coteja os instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária, especialmente a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada, com a construção teórica geral de sua obra, sobretudo com o entendimento de que não deve haver restrições que dificultem a produção imobiliária, como, contemporaneamente pode ser exemplificado no zoneamento. O que George defende, em última instância, é que a renda da terra constitui um empecilho ao pleno desenvolvimento do capital produtivo. Por isso, toda a sua teoria visa retirar esse empecilho que dificulta o processo de (re)produção do capital. De todo modo, para que a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada, por exemplo, tenham aplicabilidade é necessária, no plano regulatório, a definição de coeficientes de aproveitamento básicos e máximos. Furtado et al. (2009) afirmam que a diferença entre o coeficiente básico e o máximo é a renda que será recuperada para a coletividade e a maior ou menor diferença entre estes coeficientes significa maior ou menor intensidade na recuperação da renda fundiária. Para os georgistas, quando se cria barreiras para a produção imobiliária, como o zoneamento que define restrições de densidade, a busca por terrenos será direcionada para zonas mais periféricas e essas novas terras gerarão altos custos sociais concernentes ao fornecimento de infraestrutura (Gaffney, 1972). Portanto, apesar de alguns trabalhos citarem acriticamente os pressupostos teóricos de Henry George, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Operação Urbana Consorciada não são instrumentos coerentes com os princípios desta teoria, precisamente porque necessitam de uma lei de zoneamento que cria restrições ao pleno desenvolvimento do capital imobiliário, e também pelo fato de que de a recuperação da renda só ocorre nos casos em que houver utilização mais intensa do solo, sendo assim possível a existência de usos inadequados e especulativos.

Com a apresentação destas três incongruências intrínsecas à teoria de George associadas aos demais problemas concernentes à teoria marxista, que já foram explorados, pode-se mostrar que, mesmo sem avançar na crítica à teoria da renda da terra, já se encontra no cerne da construção teórica que dá

suporte a esses instrumentos um conjunto de inconsistências e incompatibilidades que, por si só, já colocam importantes desafios para se pensar acerca da real efetividade dos chamados instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária e no seu papel no processo de organização do espaço. Agora, apresentaremos a crítica à teoria da renda e alguns apontamentos, ainda incipientes, sobre os desdobramentos de tal crítica perante os instrumentos aqui em análise.

3| Crítica à teoria de renda

A teoria de renda da terra foi fortemente disseminada nos estudos que tratam da questão urbana a partir da década de 1970, precisamente porque houve um entendimento geral de que o preço da terra estaria diretamente relacionada com a renda. Neste sentido, é importante recordar que para a Economia Política e para Marx, o preço da terra nada mais é do que a forma capitalizada de sua renda. Contudo, a análise urbana tem sido obstaculizada pela ortodoxia a tal teoria.

Deák resume os argumentos que sustentam a crítica à teoria de renda:

no estágio inicial do capitalismo, a categoria de renda feudal foi transposta para a análise do capitalismo pela Economia Política (Smith, Stewart) junto com o fantasma da classe dos senhores feudais, a classe dos 'proprietários de terra'. Membros desta classe mantêm um suposto monopólio de alguns dons da natureza – notadamente da terra -, a renda sendo o pagamento que eles conseguem extrair dos capitalistas pelo uso dos 'poderes produtivos' "originais e indestrutíveis" do solo. A renda da terra, tendo sido assim promovida ao status de categoria com base em tal conceituação, foi então analisada sob o pressuposto do equilíbrio (como na teoria da renda diferencial de Ricardo, que se tornaria hegemônica e da qual o próprio Marx não iria conseguir se livrar). Uma vez que o pressuposto do equilíbrio implica, por sua vez, a perfeita fluidez de capitais (permitindo a passagem de um equilíbrio para outro, instantaneamente, e sem custo), a teoria da renda não pode sequer abordar a questão da transformação do uso do solo, onde o fato crucial é a rigidez dos capitais materializados em processos concretos (individuais) de produção. (DEÁK, 1989, p.19).

Por esta passagem, fica claro que a crítica à teoria da renda se pauta a partir dos pressupostos que a sustentam, bem como da análise histórica de seu surgimento, as quais fornecem importantes considerações que, por um lado,

desestabilizam tal teoria e escancaram sua inoperância para à análise urbana, e, por outro, abrem caminho para se pensar a questão da organização espacial sem os empecilhos que tal coloca.

Do ponto de vista histórico, Deák (1992) apresenta rigorosamente o contexto no qual se deu o surgimento desta teoria, a saber, a sociedade que emergiu da Revolução Inglesa após a Restauração da monarquia em 1660. Assim, torna-se nítido que tal teoria foi formulada em um contexto histórico muito preciso e que só pode ser interpretada tendo em consideração este contexto, ou seja, as peculiaridades da sociedade inglesa que lhe deram origem.

Esta dimensão histórica, por si só, já seria suficiente para ensejar um conjunto amplo de questões que colocam um óbice à pertinência da teoria de renda para à análise urbana. Ou seja, tal teoria foi formulada para responder e explicar um processo constituído sobre as especificidades de uma sociedade característica, a saber, a inglesa e todos os dilemas que a acompanharam em decorrência da forma que se deu a transição do feudalismo para o capitalismo na Inglaterra.

Mas, além desta dimensão histórica, a teoria da renda, como já anteriormente assinalado, apresenta pressupostos que a sustentam e a crítica a esses pressupostos é fundamental para a compreensão da inviabilidade da teoria da renda para se compreender a dinâmica de organização espacial na sociedade capitalista.

Deák (1992), afirma que a teoria da renda tem cinco pressupostos: 1. a renda é o pagamento por uma dívida da natureza; 2. a renda é um pagamento de transferência de uma classe a outra, de capitalistas a senhores de terra; 3. a renda pressupõe o equilíbrio, que permite que todos os capitais estejam nas devidas posições; 4. a renda pressupõe a perfeita fluidez de capital; 5. a renda pressupõe a existência de um produto único ou básico. O autor ainda mostra que há mais um pressuposto, que, para alguns, pode parecer uma dedução, mas não o é, qual seja, a pior terra não paga renda.

A crítica esboçada por Deák (1992) em relação aos pressupostos pode ser sintetizada da seguinte maneira:

1º pressuposto: no capitalismo contemporâneo não há nenhuma possibilidade de a renda ser um pagamento por uma dívida da natureza, nem mesmo na agricultura. Do ponto de vista urbano, tal questão fica ainda mais

nítida, pois “as aglomerações urbanas são espaços historicamente produzidos em que se paga pela terra enquanto locação naquele espaço e não como recurso natural” (DEÁK, 1992, p.30). O autor ainda mostra que, em verdade, tal pressuposto não tem fidedignidade nem mesmo para o contexto no qual a teoria da renda foi elaborada, pois a terra nunca foi paga enquanto recurso natural, mas tão somente como propriedade privada, o que de certo é um produto social;

2º pressuposto: este pressuposto implica uma terceira classe da sociedade capitalista ao lado do proletariado e da burguesia, a saber, os proprietários de terra. “[...] Imaginar a sociedade capitalista em três classes não é somente um erro, hoje evidente, de interpretação histórica [...], como também não encontra fundamento na dialética das relações sociais em que capitalistas se opõem a assalariados” (DEÁK, 1992, p.30). Tal pressuposto também foi questionado por Rey (1978).

3º pressuposto: é precisamente este pressuposto que sustenta a teoria de renda diferencial de Ricardo. Segundo Deák (1992, p.30), o pressuposto do equilíbrio significa a transformação “movidada pelo antagonismo, pela negação interna, aquilo que é, é anulado e substituído por um tempo homogêneo, constituído por uma sucessão de situações, preenchido, portanto, pelo inexistente, pelo nada. Através do pressuposto do equilíbrio, tudo o que se oferece à análise é o nada, deixando o terreno livre para a produção da ideologia”.

4º pressuposto: este pressuposto decorre do anterior e é um exemplo perfeito da substituição do concreto pela ficção do equilíbrio. Segundo este pressuposto, após uma alteração das condições de produção, um novo equilíbrio deve ser atingido instantaneamente, tudo isso sem custos. É justamente por conta deste pressuposto, que a obsolescência das técnicas, o progresso técnico e a substituição do capital fixo nunca puderam ser abordados pela teoria da renda. “É desnecessário dizer que tais teorias não podem servir de base para uma análise da transformação do uso do solo, [...], vale dizer, do movimento elementar da organização espacial da produção” (DEÁK, 1992, p.30).

5º pressuposto: este pressuposto implica na não aceitação de que a renda entre no preço do produto. Contudo, quando pensado em relação ao processo

urbano contemporâneo, tal pressuposto torna-se irrisório, pois, “o fato crucial [do processo urbano contemporâneo] é precisamente a diferenciação do espaço e a diversificação dos usos na medida em que a divisão social do trabalho se aprofunda” (DEÁK, 1992, p.30).

A crítica destes cinco pressupostos indica diversas razões para a rejeição da teoria da renda. Contudo, tal rejeição abre lacunas que precisam ser preenchidas por novas categorias.

Com a rejeição da teoria de renda, o preço não pode mais ser visto como uma forma capitalizada da renda. Deák (1989) defende que o preço seja elevado à condição de categoria. O autor sugere que a categoria renda da terra dê lugar à categoria pagamento pela localização e ele entende localização como o lócus de um processo individual de produção. A especificidade de um espaço concreto é determinada precisamente pelas relações entre suas localizações. As localizações se materializam em extensões finitas, seja um pedaço de terra ou uma unidade de área construída, sendo assim, todos esses elementos são construídos, necessariamente, através do dispêndio do trabalho humano. O espaço urbano e as localizações são, portanto, produtos históricos, o que refuta, completamente, a ideia de que sejam dádivas da natureza.

Toda essa crítica aqui sintetizada permite-nos compreender alguns pontos obscuros dos instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária. O primeiro deles está contido na própria ideia de mais-valia fundiária e em sua conceituação como sendo parte da mais-valia e correspondente à renda da terra. Como apresentado, as crítica à teoria de renda desestabilizam por completo tal teoria e indicam sua impertinência para compreender o processo de organização espacial. Assim sendo, não se pode compreender esta questão considerando essa formulação teórica que encontra inconsistências intrínsecas – como já demonstrado – e extrínsecas à sua própria formulação.

Portanto, o preço da terra não pode ser considerado como a renda capitalizada, simplesmente porque esta categoria não corresponde a nenhum estágio de desenvolvimento capitalista. O preço da terra, como explanado, tem a função precisa de regular a distribuição das localizações pelo espaço, sendo assim, destarte, ele é um meio de organização espacial da produção. Neste sentido, Deák (1989) mostra que o preço da terra (ou da localização) já está

incluído no preço de produção de uma mercadoria e não é um mero resíduo do processo de produção.

Em relação ao pagamento pela localização, Deák mostra que:

[...] a produção do espaço não pode ser governada pela lei do valor imposta num mercado (ou mais simplesmente, governada pelo mercado) e portanto precisa ser levada ao plano coletivo. Um quantum da força de produção da sociedade (trabalho abstrato) é dedicado anualmente à produção da somatória de todas as mudanças nas infra e superestruturas físicas exigidas para adaptar o espaço urbano aos requisitos da produção e reprodução. O tempo de trabalho despendido na produção do espaço durante um certo período representa o valor desse último. Tal valor, longe de ser uma dedução de uma mais-valia, que sem essa dedução pudesse de alguma forma ser maior [...]: é, pelo contrário, uma das próprias condições de produção da mais-valia. Sem a transformação do espaço não pode haver produção sustentada, de modo que o trabalho despendido na produção do espaço e tão necessário quanto o trabalho despendido na reprodução da força de trabalho e dos meios de produção, e o mesmo vale, também, para todos os demais trabalhos necessários para manter o aparelho do Estado, isto é, para reproduzir a infraestrutura legal, política e administrativa da produção. (DEÁK, 1989, p.26).

Através dessa passagem, fica nítido que não podemos tratar desse tema com os contornos teóricos esboçados sobre a teoria da renda fundiária, pois essa teoria não corresponde à atual forma de organização espacial da produção e, dessa maneira, os instrumentos que ela subsidia não têm condições de intervir efetivamente para o cumprimento daquilo que se propõe a fazer, sabidamente, recuperar mais-valias fundiárias, pois a mais-valia fundiária não pode ser entendida como uma porção da mais-valia total, mas, antes, a própria transformação do espaço, através de dispêndio de trabalho humano, é condição para a produção da mais-valia.

Outro problema que surge no entendimento destes instrumentos está relacionado com a afirmação de que tais instrumentos visam recuperar a mais-valia decorrente de investimentos públicos em infraestrutura. Ora, novamente há aqui um equívoco teórico. Primeiro, o processo de transformação do espaço é condição para a produção de mais-valia e o preço de localização já está incluído no preço de produção. Segundo, os investimentos de infraestrutura alteram todos os valores de uso de um dado espaço, pois todas as localizações estão relacionadas entre si e é justamente esta relação entre elas que dá o tom

da especificidade do espaço. Assim, quando se argumenta que os investimentos em infraestrutura permitem um aumento da renda captada pelo proprietário da terra, o que significa um aumento do preço da terra, esquece-se que o preço da terra é algo relacional, ou seja, não é absoluto em uma dada unidade. Por essa argumentação sobre os instrumentos de recuperação, enseja-se que, caso um investimento em infraestrutura resulte em desvalorização de uma dada localização, tal proprietário estaria sujeito a ser ressarcido, o que é refutado pelos defensores dos instrumentos, que utilizam o termo *menos-valia* para explicar tais casos⁸.

Por fim, é importante mostrar que há uma patente contradição na elaboração teórica de tais instrumentos. Seguindo a linha da teoria de renda, a renda é vista como uma barreira para expansão da acumulação capitalista. Pois bem, estes instrumentos visam uma denominada justiça social ao recuperar a renda e redistribuí-la em infraestrutura pelo espaço. Vejamos, se há no argumento a ideia de que os investimentos em infraestrutura geram valorização e essa valorização será recuperada através da renda auferida por ela, e esta renda recuperada será investida em infraestrutura, ora, temos aqui um ciclo vicioso. No caso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, por exemplo, no qual é necessário, para se recuperar a suposta renda, que haja um adensamento, o qual onera a infraestrutura existente, há a mais clara contradição neste tocante: para se recuperar uma suposta valorização imobiliária, deixa-se adensar em determinados setores do espaço, os quais requererão, em um futuro próximo, novos investimentos em infraestrutura, os quais gerarão, segundo a lógica dessa argumentação, novas valorizações.

Tal questão foi abordada por Fix (2004) em relação às Operações Urbanas Consorciadas na cidade de São Paulo, pois, segundo ela, enquanto se comemora o montante de “*mais-valia fundiária*” recuperada, pouco se observa no montante que foi investido em infraestrutura nas áreas destas operações. A pergunta que a autora coloca é: qual o preço dessa “recuperação de *mais-valias fundiárias*”?

Tal pergunta só pode ser compreendida e respondida criticamente ao se reconhecer a incapacidade da teoria de renda para explicar a organização

⁸ Borrero (2013)

espacial e o preço da terra e se optar pela utilização da adoção de novas categorias, como o preço-localização proposta por Deák (1989), para à análise urbana e a compreensão do papel do mercado e do Estado na organização espacial da produção.

Por fim, o caráter robinwoodiano que está impregnado nestes instrumentos obscurece uma análise crítica mais profunda do processo de produção do espaço, pois, em nome de uma suposta justiça social, pouco se questiona os instrumentos e seus reais efeitos. A herança ética de Espinoza e sua máxima de que nós não desejamos uma coisa pelo fato de a julgarmos boa, mas julgamo-la boa porque a desejamos, é muito útil para compreender, do ponto de vista filosófico, o que aqui se passa.

4| Bibliografia

BORRERO, O. Plusvalías urbanas: generación y administración. In: ERBA, D. A. (org.) Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Viçosa: Lincoln Institute of Land Policy, 2013

BROWN, J.; SMOLKA, M. O. Capturing Public Value from Public Investments. In: BROWN, H. J. Land Use and Taxation: aplying the insights of Henry George. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 1997. p. 17-32.

CASTRO, L. G. R. D. Operações Urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar [tese]. São Paulo: FAUUSP, 2006. 395p.

DEÁK, C. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. Espaço & Debate. São Paulo, n.28, p.18-31, 1989

_____. Uma interpretação histórica da teoria da renda. Sinopses, São Paulo, n. 18, p.26-39, dez. 1992

GAFFNEY, M. Land Rent Taxation and Public Policy: the sources, nature and functions of urban land rent. The American Journal of Economics and Sociology, 3, Jul 1972. 241-58.

FIX, M. A 'fórmula mágica' da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI; BENFATI (Org.). Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004. p.185-198.

FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1999.

FURTADO, F.; BIASOTO, R.; MALERONKA, C. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades / Lincoln Institute of Land Policy, 2009.

FURTADO, F.; JORGENSEN, P. Land Markets in Brazil: Capturing Land Value to Finance Infrastructure Improvement. In: _____ Brazil. *Inputs for a Strategy for Cities: A Contribution with a Focus on Cities and Municipalities*. [S.l.]: [s.n.], v. II, 2006. Cap. 8, p. 168-215.

GEORGE, H. *Progress and Poverty: the remedy*. New York: Kingsport Press, 1935.

HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013

JORGENSEN, P. O Mercado Imobiliário e a Formação dos Preços do Solo. In: CARVALHO, C. S.; GOUVÊA, D.; BALBIM, R. *Acesso à Terra Urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis, UFSC: Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 53-74.

MALERONKA, C. *Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana*. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo. 2010.

MARX, K. *Theories of Surplus Value*. eBook. ed. Moscou: Progress Publishers, 1968. fonte: <http://digamo.free.fr/tpv.pdf>.

Mill, J.S [1848]2001. *The principles of political economy*. Book 5. Kitchener, ON, Canada: Batoche Books. <http://site.ebrary.com/lib/byuprovo/Doc?id=5000114&ppg=941>

PIZA, M. L.; SANTORO, P. F.; CYMBALISTA, R. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, P.; FURTADO, F.; PIZA, M. L.; SMOLKA, M. O.; CYMBALISTA, R. *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Polis, 2005, p. 14-37.

REY, P.P. *Les aliances de classes*. Paris: Maspero, 1978

SANDRONI, P. Plusvalias Urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. In: SMOLKA, M.; FURTADO, F. *Recuperación de Plusvalias en America Latina: alternativas para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2001. p. 37-70.

_____. O Cepac (Certificado de Potencial Adicional de Construção) como Instrumento de Captação de Mais-valias Urbanas e Financiamento de Grandes Projetos Urbanos. In: CIDADES, M. D. *Operações Urbanas: Anais do Seminário Brasil - França*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p. 135-170.

_____. *Captura de Mais-Valias Urbanas em São Paulo através do Binômio Solo Criado/Outorga Onerosa: análise do impacto do coeficiente de aproveitamento único como instrumento do plano diretor de 2002*. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2010.

_____. *Implementing Value Capture in Latin America: policies and tools for urban development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.