

**Análise de aproveitamento dos recursos do FUNDURB no município de
São Paulo e a perspectiva do direito à cidade**

*Analysis of the use of FUNDURB resources in the city of São Paulo and the perspective
of the right to the city.*

*Análisis del aprovechamiento de los recursos de FUNDURB en la ciudad de São Paulo y
la perspectiva del derecho a la ciudad.*

Milena Andrade de Oliveira

Aluna, UNINOVE, Brasil.
lena38oliveira@uni9.edu.br

Tatiana Tucunduva Philippi Cortese

Professora Doutora, UNINOVE, Brasil.
tatianatpc@uni9.pro.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade e aplicabilidade dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) no município de São Paulo, a partir da vigência de instrumentos urbanísticos garantidos pelo Plano Diretor Estratégico do município. As análises apresentadas trazem como fundamentação autores como Carvalho (2002), no que se refere às relações constitucionais entre a concepção do Estatuto da Cidade em 2001 e a posterior ideia de plano diretor estratégico; Santoro, Lopes & Lemos (2016), no tocante à análise da vigência e atuação do plano diretor de 2014 e o funcionamento do FUNDURB no município de São Paulo; e Nakano & Rosseto (2021), no que diz respeito à distribuição e territorialização dos recursos liquidados do fundo na cidade como um todo. A metodologia utilizada parte da pesquisa qualitativa de documentos públicos, prestação de contas junto à Secretaria da Fazenda, e investigação de mapas, relatórios e demais dados de domínio público divulgados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. O resultado demonstra como estão sendo geridos os recursos empenhados e liquidados do FUNDURB, instrumento inegavelmente indispensável e de relevância para a construção e manutenção da infraestrutura urbana da cidade de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Fundo de desenvolvimento urbano. Outorga Onerosa. Plano Diretor Estratégico.

SUMMARY

The present article aims to analyze the effectiveness and applicability of resources from the Urban Development Fund (FUNDURB) in the city of São Paulo, based on the implementation of urban instruments guaranteed by the Strategic Master Plan of the municipality. The analyses presented draw on authors such as Carvalho (2002), concerning the constitutional relations between the conception of the City Statute in 2001 and the subsequent idea of a strategic master plan; Santoro, Lopes & Lemos (2016), regarding the analysis of the effectiveness and operation of the 2014 master plan and the functioning of FUNDURB in the city of São Paulo; and Nakano & Rosseto (2021), concerning the distribution and territorialization of the funds' liquidated resources throughout the city as a whole. The methodology employed involves qualitative research of public documents, financial reports from the Department of Finance, and the investigation of maps, reports, and other publicly available data disclosed by the Municipal Department of Urbanism and Licensing. The results demonstrate how the committed and liquidated resources of FUNDURB are being managed, an undoubtedly indispensable and relevant instrument for the construction and maintenance of urban infrastructure in the city of São Paulo.

KEYWORDS: Urban Development Fund. Onerous Grant. Strategic Master Plan.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la efectividad y aplicabilidad de los recursos del Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB) en la ciudad de São Paulo, a partir de la implementación de instrumentos urbanísticos garantizados por el Plan Director Estratégico del municipio. Los análisis presentados se basan en autores como Carvalho (2002), en lo que respecta a las relaciones constitucionales entre la concepción del Estatuto de la Ciudad en 2001 y la posterior idea de un plan director estratégico; Santoro, Lopes & Lemos (2016), en lo que respecta al análisis de la efectividad y operación del plan director de 2014 y el funcionamiento de FUNDURB en la ciudad de São Paulo; y Nakano & Rosseto (2021), en lo que respecta a la distribución y territorialización de los recursos liquidados del fondo en toda la ciudad. La metodología empleada implica investigación cualitativa de documentos públicos, informes financieros del Departamento de Hacienda e investigación de mapas, informes y otros datos de acceso público divulgados por el Departamento Municipal de Urbanismo y licencias. Los resultados demuestran cómo se están gestionando los recursos comprometidos y liquidados de FUNDURB, un instrumento sin duda indispensable y relevante para la construcción y mantenimiento de la infraestructura urbana en la ciudad de São Paulo.

PALABRAS CLAVE: Fondo de Desarrollo Urbano. Concesión Onerosa. Plan Director Estratégico.

1. INTRODUÇÃO

Construída em 1554 por padres jesuítas e considerada hoje como o principal centro financeiro do Brasil, São Paulo figura entre as cidades mais populosas do mundo e é a cidade brasileira mais influente dentro do cenário global. No decorrer deste caminho, São Paulo passou por grandes processos de transformação ao longo de sua história, se conformando hoje nesta grande metrópole de mais de 12 milhões de habitantes.

Dentro deste cenário intenso de transformações, a cidade conseguiu chegar ao seu terceiro Plano Diretor Estratégico (Lei no 16.050 de 31 de julho de 2014) que irá sustentar o desenvolvimento da metrópole até 2030.

Eleito um dos planos diretores com maior processo participativo na história do município, o plano ganhou, em 2017, um importante prêmio do Comitê de avaliação da Convocação Pública de Práticas Inovadoras da Nova Agenda Urbana, iniciativa conjunta da ONU-Habitat, rede Mercociudades, Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações Municipalistas (FLACMA), governo da Espanha e Fórum Ibero-Americano de Melhores Práticas.¹

Disputando com outras 146 candidaturas de outros 16 países, quatro projetos foram selecionados, onde o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi um dos premiados. Segundo a equipe da ONU-Habitat, o plano foi contemplado por ter o propósito de “tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, através do emprego e da moradia, para enfrentar as desigualdades socioterritoriais”. Para a ONU, as iniciativas do plano consistem em um projeto democrático e inclusivo de cidade que é ambientalmente responsável, produtivo e inclusivo no que se refere a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.²

Atualmente, o plano passa por uma revisão, onde em função da pandemia de COVID-19, a fez ser prorrogada para o ano de 2022 e estendida para 2023, de modo que pudesse ser ampliado o alcance do processo participativo e também pela identificação de novos ajustes e aprimoramentos levando em consideração o contexto atual da nova realidade pós-pandêmica.

Dentro deste contexto, o presente artigo visa analisar a eficácia e aplicação dos recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) no município de São Paulo, considerando a implementação dos instrumentos estabelecidos pelo Plano Diretor vigente, onde se tem como foco principal estudar como o FUNDURB tem sido utilizado para promover o desenvolvimento urbano sustentável e se, da forma em que se encontra, responde aos desafios urbanos enfrentados cotidianamente.

Com esta pesquisa, espera-se apontar e indicar melhor as devidas limitações e adequações neste tema a fim de aperfeiçoar e auxiliar o planejamento territorial do município, por meio do qual o plano diretor se propõe no que tange a boa aplicação e investimento dos recursos através dos mecanismos legais existentes.

¹ BARATTO, Romullo. “Plano Diretor da cidade de São Paulo vence prêmio de agência da ONU.” Archdaily, 2017. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/803253/plano-diretor-da-cidade-de-sao-paulo-vence-premio-de-agencia-da-onu/>>. Acesso em 19 de dezembro de 2022.

² “The SDGS in action”. UNDP, 2023. Disponível em: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=Cj0KCCQjw2vgBhC1ARIsAOQdKY2e68jDFKH1Ogw692p5jcVGUfIdoEXUjD3caq5Kahlsnwj_5F__P-8aAuarEALw_wcB/>. Acesso em 19 de dezembro de 2022.

2. O ESTATUTO DA CIDADE E A IDEIA DE PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

O conceito de Plano Diretor que se tem hoje, é resultado de uma série de debates político-governamentais acerca da temática do planejamento urbano no Brasil. A constituição federal de 1988, ao incorporar um capítulo próprio relacionado à política urbana, definiu como obrigação e responsabilidade principal a execução de políticas de desenvolvimento urbano ao poder público municipal ao mesmo tempo em que possui o direito de articular as ações relacionadas a este tema com ações promovidas pelo governo federal.

Para tanto, as ações em instância federal, cabem, ao governo, a responsabilidade de estabelecer diretrizes e fixar os regramentos para uso dos dispositivos institucionais vigentes que permitirão as devidas ações por parte do poder público municipal.

Toda esta metodologia de ação que se tem hoje se deve diretamente graças à Lei federal nº 10.257 de 10 de julho de 2021, aprovada pelo Congresso Nacional da República. A nova lei, nomeada como Estatuto da Cidade, tinha como principal missão regulamentar todo e quaisquer procedimentos jurídicos e políticos relacionados ao desenvolvimento urbano no Brasil.

O Estatuto da Cidade veio para validar as diretrizes básicas de desenvolvimento urbano no Brasil sem perder o caráter e a autonomia municipalista, onde se definiu o instrumento do Plano Diretor como um instrumento básico e de grande importância para a promoção da política urbana brasileira sem preterir a ênfase e a importância da boa gestão democrática. Os instrumentos urbanísticos ora regulamentados pelo Estatuto se fazem importantes mecanismos jurídicos e legais de auxílio entregues à instância municipal para a reprodução de bens públicos e o devido cumprimento das funções e obrigações sociais (CARVALHO, S.N., 2002).

Sem retirar a importância municipal, o Estatuto fortaleceu a obrigatoriedade de realização de um plano diretor para cidades com população superior a 20 mil habitantes, de forma que ele se torne automaticamente imposto a municípios localizados em regiões metropolitanas ou pertencente a aglomerados urbanos, além de garantir a segurança e preservação a outros locais de grande relevância, como na áreas de interesse turístico, ambiental e cultural, além de, exigir dos proprietários, em casos de solo urbano não edificado, subutilizado ou não edificado o seu adequado aproveitamento por intermédio de normativa específica incluída dentro do plano diretor (CARVALHO, S.N., 2002).

No que tange a temática função social da propriedade, tópico de particular sensibilidade na cultura de desenvolvimento agrário e urbano brasileiro, o Estatuto garante, também através de deliberações específicas dentro do plano diretor, a inviolabilidade do direito à propriedade privada vez que o estatuto afirma que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (Art. 39, Lei 10.257/2021).

A ideia de direito de propriedade existe e é devidamente respeitado. Todavia, o direito da propriedade urbana só é validado e reconhecido quando se submete a regramentos municipais e legais específicos onde se é definido suas potencialidades, usos e funções sociais específicas, onde tais características irão solidificar sua relevância e importância econômica dentro do plano diretor considerando o todo. O que se observa é que, ao contrário de um direito de propriedade, se tem a transformação do direito à propriedade, onde o solo urbano não se

detém a um caráter individual, mas sim definido por uma função social previamente direcionada (FERNANDES, E., 1995).

É através do plano diretor, que se definem estratégias de regulação urbana para assegurar o direcionamento e garantia da função social de propriedade nas cidades. Tais instrumentos e marcos reguladores de garantia podem aparecer sob a forma de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, aplicação de Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em título de dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico mediante pagamento de contrapartida, operações urbanas consorciadas e transferência de direito de construir. Estes elementos permitem não apenas mecanismos de garantir o cumprimento da função social, como garantem a ocupação adequada do solo urbano, juntamente com a justa distribuição dos benefícios e ônus do desenvolvimento urbano e promoção do interesse coletivo.

No que diz respeito à articulação a outros instrumentos, enquanto de um lado se tem métodos específicos apoiados em normativas estabelecidas em planos nacionais, regionais e estaduais bem como no planejamento de aglomerações urbanas, metropolitanas e de microrregiões; do outro, se tem peças voltadas a políticas orçamentárias - também definidas e introduzidas pela constituição federal - como o plano plurianual de investimentos, o orçamento anual e participativo e a lei de diretrizes orçamentárias. Estes instrumentos se fazem presentes e são de suma relevância vez que é através deles que se avalia a viabilidade financeira para a execução do plano e o orçamento necessário para incorporar as diretrizes e prioridades elencadas pelo próprio plano diretor (CARVALHO, S.N., 2002).

Mesclado a estas políticas, o Estatuto da Cidade fortalece e preserva a natureza democrática do processo ao também definir diretrizes quanto aos procedimentos para participação popular no processo de elaboração do plano e na fiscalização do processo para sua implementação. Para isso, cabe ao poder executivo e legislativo a responsabilidade de garantir alguns mecanismos para a boa condução dos processos participativos, como por exemplo na promoção de audiências públicas, debates com participação da população e associações representativas de determinadas pautas e segmentos da sociedade, a publicidade dos documentos e informações produzidos ao longo da gestão do processo, a divulgação das ações e o acesso por parte dos interessados a documentos e demais informações que forem relevantes.

Na prática, o que se espera é que a política urbana e o instrumento do plano diretor sejam aplicados e implementados simultaneamente, estabelecendo o que se entende como um amplo processo de planejamento urbano. O plano diretor dentro deste contexto, busca não apenas conter, mas instrumentalizar diretrizes específicas para políticas de desenvolvimento e expansão urbana. Estes aspectos, através de uma reunião articulada e das políticas de planejamento urbano e as diretrizes e objetivos já mencionados, se observa então a materialização do plano diretor enquanto agente promotor do que se considera um bom ordenamento urbano articulado e estruturado (CARVALHO, S.N., 2002).

2.1. O caso de São Paulo: O Plano Diretor Estratégico de 2014

Aprovado em 01 de julho de 2014 em segunda votação pelos vereadores da Câmara Municipal e sancionado posteriormente pelo então prefeito, Fernando Haddad, como lei nº 16.050/2014, o Plano Diretor propunha não apenas orientar o crescimento da metrópole paulista pelos próximos 16 anos, como também reorganizar as políticas e dinâmicas de ordenamento territorial até então apresentadas.

Com a sua criação, vem atrelado a si outras legislações que também buscaram promover e auxiliar neste novo ordenamento territorial, como a Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402/2016), que apareceu nesta discussão como um sistema que faria a regularização e análise de permissibilidade de uso e ocupação do solo pelos agentes envolvidos na produção do espaço urbano, e a Lei que estabeleceu o Código de Edificações (Lei nº 16.642/2016), onde este constitui de regras gerais e específicas a serem obedecidas a partir de sua promulgação quanto a concepção de novos projetos, licenciamentos, aprovações, execução e manutenção das edificações, sejam elas novas ou já existentes para os casos de reforma eventual.

Dentre as principais mudanças na cidade em relação ao plano anterior, destacaram-se muitos pontos até então nunca debatidos ou sequer aplicados em planos anteriores pela municipalidade (Tabela 01), como a criação dos chamados eixos estruturantes e o posterior adensamento no entorno destes eixos, limitações de gabarito de altura e a adoção do conceito de cidade compacta a ser adotada diante das novas propostas de ocupação do espaço urbano criado e consolidado (Lei 16.050/2014).

Tabela 1 – Comparativo entre as principais normativas do Plano Diretor de 2002 e o Plano Diretor de 2014 do município de São Paulo.

TEMÁTICAS	LEI 13.430/2002	LEI 16.050/2014
Adensamento Urbano	Espraçamento da população para áreas mais afastadas dos eixos estruturantes de mobilidade da cidade.	Promover a concentração da população em áreas mais próximas a eixos estruturantes de transporte, como metrô e corredores de ônibus.
Vagas para automóveis	Vagas de garagem não são computadas como área edificada para fins de cálculo de coeficiente de aproveitamento (C.A.) e pagamento de outorga onerosa ao município.	Perto dos eixos estruturantes ficam limitados os números de vagas de garagens. Em caso de mais de uma vaga por morador, é cobrado adicional de pagamento de outorga pela vaga acrescida.
Mobilidade Urbana	Investimentos e obras focados apenas na construção e manutenção de Ruas e Avenidas para carros.	Investimentos mais expressivos na melhoria das condições de mobilidade, priorizando o transporte coletivo público e no fortalecimento de modos não motorizados para deslocamento, além do desestímulo ao uso de automóveis individuais.
Ofertas de trabalho	Concentração de vagas de emprego apenas na zona central da cidade.	Criação de polos regionais de trabalho de forma que seja redistribuído as oportunidades e ofertas de emprego.
	Na Zona Leste, o pagamento do IPTU é regular + 5% de ISS	Isenção fiscal de 100% no valor do IPTU, ISS mínimo de ISS da obra para construção civil e aquisição de terrenos para prestação de serviços.
Isenção Fiscal		

Fonte: LEJ 16.050/2014 E LEI 13.430/2002.

Considerando que a cidade de São Paulo possuía - e ainda possui - uma demanda habitacional muito grande e já alcançou as bordas e limites ambientais máximos do município, a criação das Zonas Eixos Estruturação e Transformação Urbana (ZEU), focada no transporte público coletivo e na criação de edificações multifuncionais onde foi permitido levantar edifícios até quatro vezes a área quadrada do terreno e sem limite de altura, colaborou para uma política de adaptação da metrópole que fizesse frente direta não apenas às suas constantes e quase inextinguíveis demandas habitacionais e de infraestrutura, mas também frente aos desafios climáticos e ambientais, que necessitavam de um modelo de cidade mais compacta e menos espraiada (Lei 16.050/2014).

Além de incentivar a ocupação nas áreas mais bem servidas de infraestrutura, as ZEUs (Figura 01) também precisam atender dispositivos que colaborassem para a boa urbanidade e a sustentabilidade, como alargamento do passeio público, usos comerciais no térreo (fachadas ativas) e o desincentivo à utilização de automóveis por meio de limitações a quantidade de vagas de garagem nos empreendimentos - máximo 1 vaga por unidade (Lei 16.050/2014).

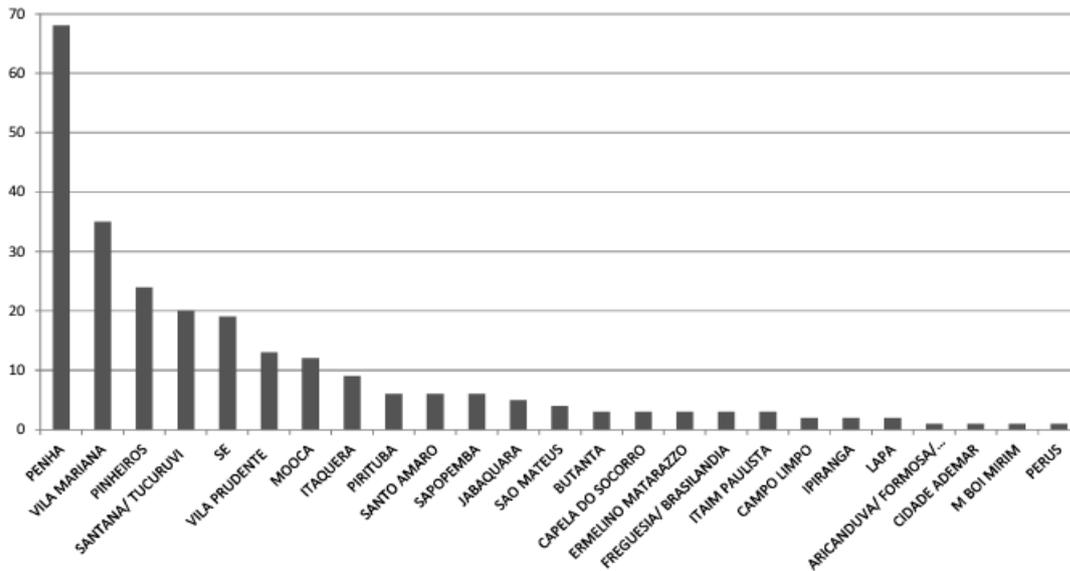
Figura 01 – Construção de edifícios de uso misto em Zonas de Estruturação Urbana (ZEU) na Avenida Rebouças.



Fonte: Marcelo Sonohara, 2021.

A verticalização intensa nestes eixos de infraestrutura se tornou o símbolo dos resultados mais evidentes e expressivos da aplicação da Lei 16.050/2014. No período de 2014 até 2018, os distritos que mais tiveram aumento de área construída total aprovada foram Penha, Vila Mariana e Pinheiros (Gráfico 01), sendo este último o distrito mais impactado com os novos empreendimentos vez que historicamente sempre teve seu desenho urbano composto por casas baixas e calçadas arborizadas.

Gráfico 01 – Empreendimentos Licenciados por Subprefeituras em EETU/ZEU - 2014 a 2018



Fonte: SISACOE – Sistema de Administração do Código de Obras e Edificações.

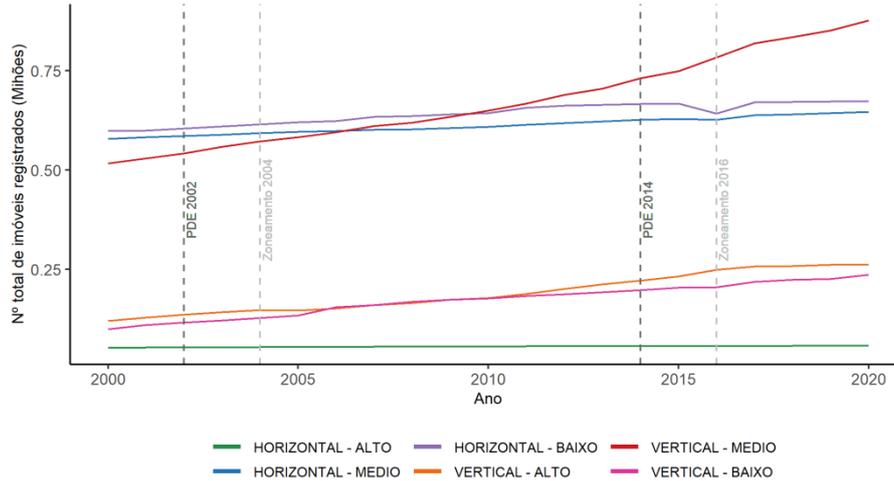
A estratégia adotada na concepção do plano com a verticalização foi concentrar a população em áreas específicas - os eixos estruturantes - de forma que fosse possível otimizar o uso da infraestrutura pública existente, como o transporte coletivo, e facilitar o acesso ao comércio e serviços, enquanto potencializa e reorganiza a dinâmica urbana.

Diante desta estratégia e dos novos incentivos construtivos criados com os eixos estruturantes, o mercado imobiliário passou a ter mais interesse na construção destes edifícios, uma vez que o custo do terreno passou a ser embutido no preço final das unidades vendidas. Considerando o progressivo e altíssimo valor da terra na cidade de São Paulo, principalmente nas áreas destinadas aos eixos estruturantes, os edifícios aumentam ainda mais as oportunidades de maximizar os lucros advindos destes novos empreendimentos (SPOSITO, M.E., 2022).

Estas novas dinâmicas urbanas e a grande valorização do solo na cidade de São Paulo como consequência fez-se preciso se atentar a novos questionamentos que foram além do tema verticalização. Em uma nota técnica publicada em 2021 pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM), foi observado que houve significativa mudança no perfil de residências ao longo de 20 anos em São Paulo, onde, segundo a nota, o padrão das residências formais está passando por um processo de elitização (CEM, MARQUES, Eduardo & MINARELLI, Guilherme, 2021).

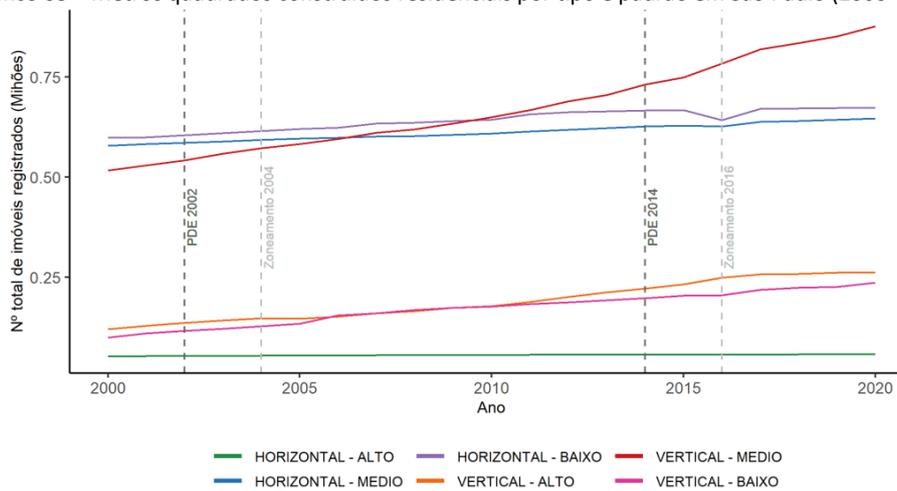
Conforme dados apontados pelo CEM, o que acontece em São Paulo é uma forte tendência de crescimento de apartamentos de médio padrão, enquanto se observa um crescimento mais sutil de apartamentos classificados como de alto padrão. Entretanto, quando se analisa a área construída destas unidades, percebe-se aumento considerável de área em metros quadrados de apartamentos de médio e alto padrão, conforme demonstrado nos gráficos 02 e 03.

Gráfico 02 – Número de imóveis residenciais por tipo e padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP, Nota Técnica: Centro de Estudos da Metrópole - 05 de julho de 2021.

Gráfico 03 – Metros quadrados construídos residenciais por tipo e padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP, Nota Técnica: Centro de Estudos da Metrópole - 05 de julho de 2021.

Pode-se observar, a partir de tais dados, não apenas o impacto das verticalizações em si, mas o que elas representam, vez que indicam quem tem o poder de acesso e compra a estes empreendimentos geradores de verticalização. O encarecimento da terra e a mudança de padrão das unidades residenciais, aliados a interesses de mercado, aumenta a expulsão e o espraiamento da população que não possui renda, crédito e condições para participarem ativamente enquanto consumidores potenciais deste mercado para as regiões de borda da cidade, estas carentes de infraestrutura urbana e sensíveis a maiores ocupações humanas, já que são áreas destinadas à proteção ambiental (MELAZZO, 2022).

Ao observar os gráficos, nota-se que o atual Plano Diretor obteve ainda pouco sucesso ao conter o espraiamento para as áreas de borda. Vale ressaltar que corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos para o solo da cidade é um dos objetivos norteadores do plano (Art. 06, Lei 16.050/2014).

A pouca eficácia de políticas públicas consistentes que buscam contemplar o planejamento e a execução de habitações populares colabora para que a verticalização e o ordenamento territorial sejam orientados apenas pelo mercado imobiliário, onde este,

naturalmente, direciona os seus produtos apenas para um público que é capaz de pagar por eles (SPOSITO, 2022)

Os ganhos financeiros adquiridos para o poder público advindos do solo criado - o espaço edificado que não está em contato direto com o solo natural, seja acima do nível da rua como abaixo - e como estes ganhos são aproveitados pela municipalidade serão melhor discutidos mais adiante.

2.2. A verticalização e “seus ganhos”: A atuação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)

Como mencionado ao longo do capítulo 2 do presente artigo, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), incluído na constituição brasileira de 1988 e que regulamenta o capítulo da política urbana, introduziu novos conceitos e narrativas referentes a temas como gestão democrática dos municípios, promoção da justiça social e direito à cidade. Todos estes tópicos estariam garantidos através da boa e justa distribuição de ganhos e benefícios conseguidos por meio da urbanização (JÚNIOR e ROLNIK, 2001).

Buscando assegurar de alguma forma para si a valorização fundiária por intermédio do Estado, o Estatuto da Cidade ofereceu a possibilidade de cobranças em forma de contrapartida financeira à proprietários que construam acima do coeficiente de aproveitamento básico, contrapartida esta, variável conforme o zoneamento aplicável no município. Os recursos angariados por meio do ganho com estas contrapartidas seriam aplicados para pagar investimentos e melhorias importantes para o bom desenvolvimento urbano de cada município. Tal premissa parte da tese que as melhorias urbanas valorizam o solo e essa valorização se reverte também para o interesse público, garantindo concomitante uma redistribuição de recursos para o próprio município. O poder público garante assim a ampliação de formas para endossar o recebimento de recursos como também abre possibilidades para melhorias na distribuição dos investimentos em infraestrutura urbana (SANTORO, LOPES, & LEMOS, 2016).

O Plano Diretor de 2014 de São Paulo trouxe novas características em relação a aplicação de cobrança de contrapartidas financeiras, de forma que se fosse ampliado o alcance de arrecadação dentro do município. O plano estipula que o coeficiente de aproveitamento básico para todo o território seja igual a 1,0 (um) e os interessados em coeficiente adicional definidos para além do básico - e devidamente limitados pelo coeficiente máximo - devem pagar a contrapartida à prefeitura. O pagamento acontece durante os processos de licenciamento urbano das edificações junto aos órgãos públicos reguladores responsáveis (NAKANO & ROSSETO, 2021).

No que se refere ao destino da arrecadação dos recursos advindos dos licenciamentos dos empreendimentos, a capital paulista conta com o chamado FUNDURB, um mecanismo contábil legal que, devidamente controlado por um conselho gestor (Lei nº 101/2000) determinará o caminho dos recursos para fins variados no que tange a temática investimento e desenvolvimento urbano (Lei 16.050/2014).

Desde o Plano de 2014, o conselho gestor, que visa estabelecer a igualdade de decisões entre ao poder público e a sociedade civil, além de realizar a administração do fundo, aprova todo ano um plano financeiro que é atendido conforme solicitações das secretarias municipais representantes das chamadas áreas prioritárias, que serão melhor explicitadas mais adiante.

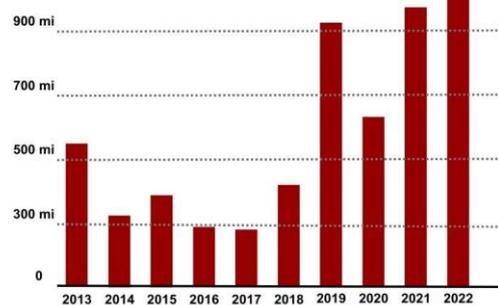
Desde que foi criado, os recursos do FUNDURB dependem, a priori, não apenas da dinâmica territorial e imobiliária na cidade, como também conta com a correta indicação de

valores pelo Cadastro de Valor dos Terrenos vez que é esta a referência para se calcular o valor a ser pago para compra de outorga onerosa do direito de construir. Posteriormente, após a aprovação do então novo Plano Diretor Estratégico de 2014, houve uma correção e atualização destes valores, de forma que para os anos seguintes, criou-se uma expectativa de que a receita do fundo aumentasse consideravelmente (SANTORO, LOPES, & LEMOS, 2016).

O aumento não correspondeu ao esperado durante os anos de 2014 até 2017 (Gráfico 04). São várias as hipóteses para justificar este comportamento, sendo a primeira devido ao próprio momento de reestruturação do plano, onde já se tinha grande estoque de potencial construtivo aprovado que continuaram seguindo o regramento urbanístico da legislação anterior. A segunda hipótese deve-se à crise fiscal que acometia o período de forma que o setor da construção civil tenha sido bastante impactado, e por conta disso, desacelerado o ramo do mercado imobiliário por este tempo. Após a queda da taxa SELIC, o interesse em investimentos imobiliários voltou a subir, impulsionando a arrecadação e receita final do fundo em 2019 (STROBEL, MAGALHÃES, FILOCOMO, PERES & MAHLMEISTER, 2021).

De 2020 em diante, houve certa queda devido a pandemia de COVID-19, todavia, a receita do fundo ainda conseguiu ser maior do que a de 2018 mesmo com a crise sanitária. Em 2021, os recursos adquiridos com OODC na cidade acelerou consideravelmente comparado aos anos anteriores como nunca antes visto, de forma que em 2022, o fundo atingiu o patamar de mais de 1 bilhão de reais de ganhos com contrapartida financeira (FUNDURB/SP, 2022).

Gráfico 04 – Ganhos com Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC (2013-2022)

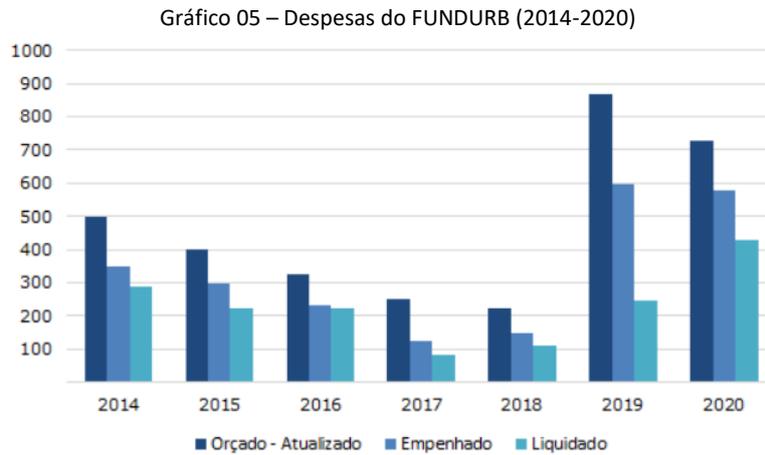


Fonte: SOF/QDD.

Quanto à destinação dos recursos, foi determinado pela prefeitura de São Paulo oito áreas prioritárias para receberem os investimentos, sendo elas: habitações de interesse social, mobilidade, equipamentos sociais, espaços públicos de lazer, unidades de conservação ambiental e bens de valor histórico, cultural e paisagístico (Art. 339 da Lei 16.050/2014). Dentre todas estas áreas, ficou estipulado que o principal critério de escolha seriam áreas bem localizadas no município, sendo estas destinadas à promoção de habitação de interesse social e na melhoria da infraestrutura destinada à mobilidade urbana, onde estes deveriam receber, ao menos, 30% do valor dos recursos (Art. 340 da Lei 16.050/2014). Vale ressaltar que a ampliação do percentual da receita do fundo destinada a estas duas áreas vieram de uma grande pressão e demanda por parte da sociedade civil, que desde o início participou muito ativamente para a concepção do Plano na forma em que se tem hoje no que tange a estes temas.

No tocante às despesas do fundo, houve considerável evolução a partir de 2014, contudo, nos anos seguintes à vigência do então novo Plano Diretor Estratégico, houve queda na previsão de despesas (Gráfico 05). Tal queda só foi freada em 2019, onde o valor orçado

quadruplicou em relação aos períodos anteriores. Em 2020, mesmo com a pandemia e queda no volume, as despesas continuaram em patamar muito mais expressivo e alto do que em relação ao ano de 2014:



Fonte: SOF/QDD, Nota Técnica Centro de Estudos da Metrópole – 02 de agosto de 2021.

Todavia, em um balanço realizado pelo setor de monitoramento do PDE/2014, nota-se uma progressão no volume arrecadado do FUNDURB de 2018 até 2019 (Gráfico 06).

Gráfico 06 – Receita total do FUNDURB e a participação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (2014-2020)



Fonte: SOF/QDD, Nota Técnica Centro de Estudos da Metrópole – 02 de agosto de 2021.

Neste sentido, apesar do volume de arrecadação em crescimento constante, nota-se um movimento inverso quanto às despesas no total de recursos do fundo, onde se tem um saldo financeiro crescente (Gráfico 07), mas que possui baixa aderência e utilização dos recursos àquilo que ele se propõe: melhorias na infraestrutura do espaço urbano. Nota-se então, a partir destes dados, a seguinte antítese: a sempre existente e crescente demanda por investimentos no espaço urbano em contraponto às condições e qualidade de vida que se observa atualmente no município de São Paulo.

Gráfico 07 – Balanço Financeiro do FUNDURB em milhões (2014-2020)



Fonte: SOF/QDD, Nota Técnica Centro de Estudos da Metrópole – 02 de agosto de 2021.

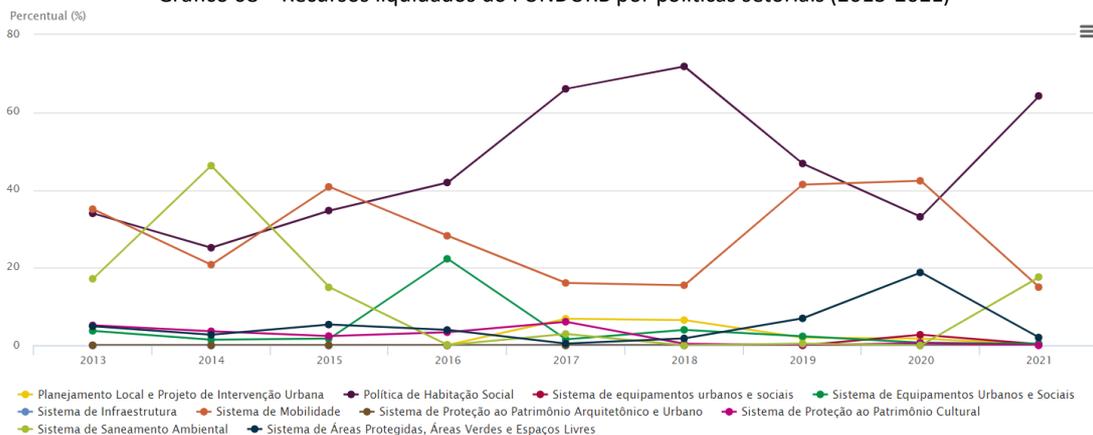
2.3. A aplica o dos recursos por política setorial e a territorializa o dos recursos liquidados

No que tange aos processos finais de cobrança e pagamento da contrapartida financeira referente a outorga onerosa e o FUNDURB, a análise e sistematiza o dos dados   realizada pelo Departamento de Produ o e Análise de Informa o (DEINFO) e de Uso e Ocupa o do Solo (DEUSO). O DEINFO, ao sistematizar os dados, consegue visualizar o desempenho dos recursos arrecadados e como está o seu uso no financiamento de interven es na infraestrutura e nos espaços públicos da cidade. Já o DEUSO, sistematiza os dados sobre os processos de licenciamento urbanístico dos projetos imobiliários que pagam as contrapartidas financeiras necessárias relativas   outorga onerosa do direito de construir (NAKANO & ROSSETO, 2021).

O DEINFO, ao analisar os dados e informa es do FUNDURB, consegue visualizar sua distribui o segundo as políticas setoriais de aplica o: habita es de interesse social, mobilidade, equipamentos sociais, espaços públicos de lazer, unidades de conserva o ambiental e bens de valor histórico, cultural e paisagístico, conforme demonstrado no gráfico 06 no capítulo anterior.

Na apresenta o do gráfico abaixo (gráfico 08),   demonstrado os recursos liquidados do FUNDURB por recorte de secretarias, por política setorial, conforme as diferentes gestões p s PDE de 2014.

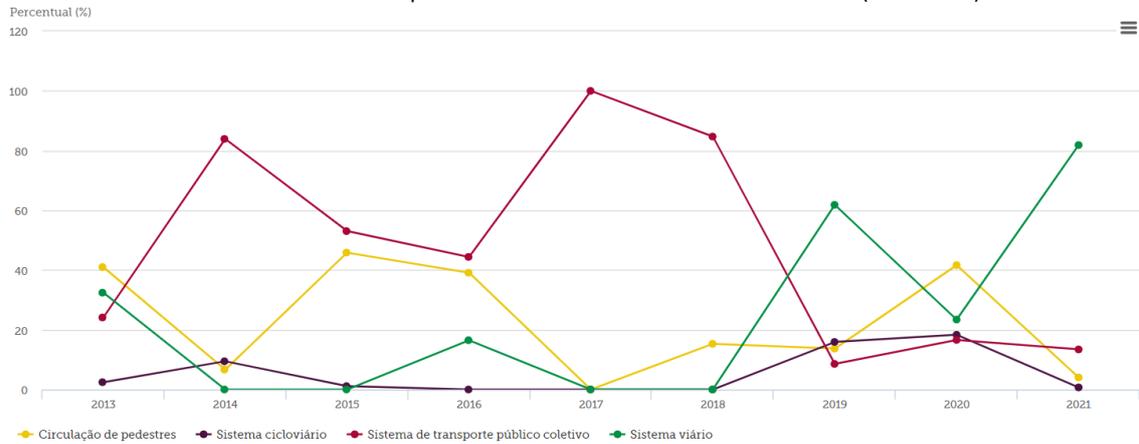
Gráfico 08 – Recursos liquidados do FUNDURB por políticas setoriais (2013-2021)



Fonte: SOF/QDD, Relatório de presta o de contas anual do FUNDURB (PMSP/SMUL)

Existe a predominância da aplicação e uso de recursos do fundo em Políticas de Habitação Social e em Sistema de Mobilidade, reflexo direto do mínimo anual estabelecido para destinação de recursos à habitação e mobilidade urbana conforme já mencionado e determinado pelo próprio Plano Diretor estratégico de 2014. Em 2020, os recursos destinados à infraestrutura e transporte ficaram ligeiramente maiores do que os destinados à habitação. Isso se deve aos gastos relativos à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras, com investimentos mais altos em circulação de pedestres e no sistema viário, com as obras voltadas à expansão de corredores de ônibus e sistema viário (Gráfico 09). Entretanto, os recursos destinados à Habitação Social voltaram a atingir o maior patamar entre todos os outros já no ano seguinte.

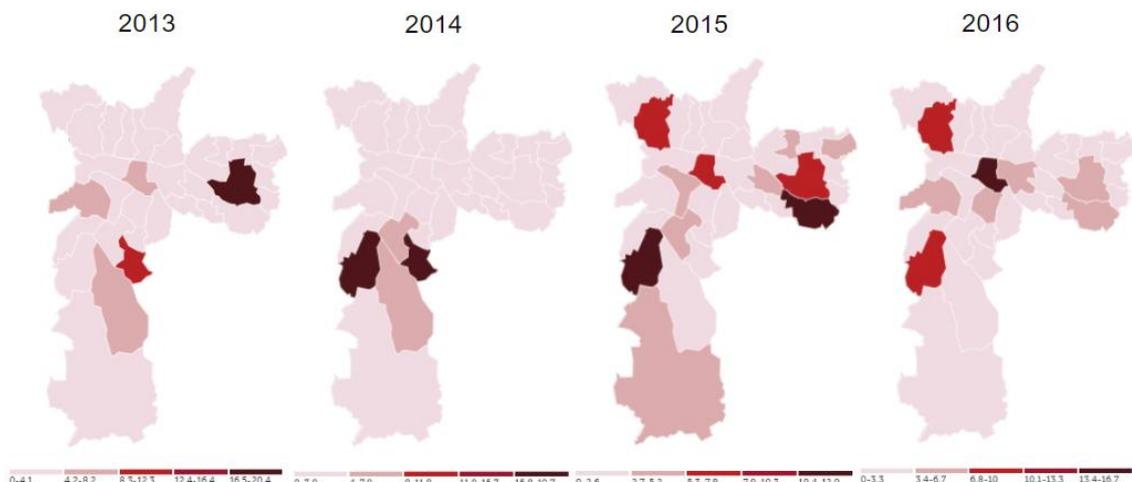
Gráfico 09 – Recursos liquidados do FUNDURB em mobilidade urbana (2013-2021)



Fonte: SOF/QDD, Relatório de prestação de contas anual do FUNDURB (PMSP/SMUL)

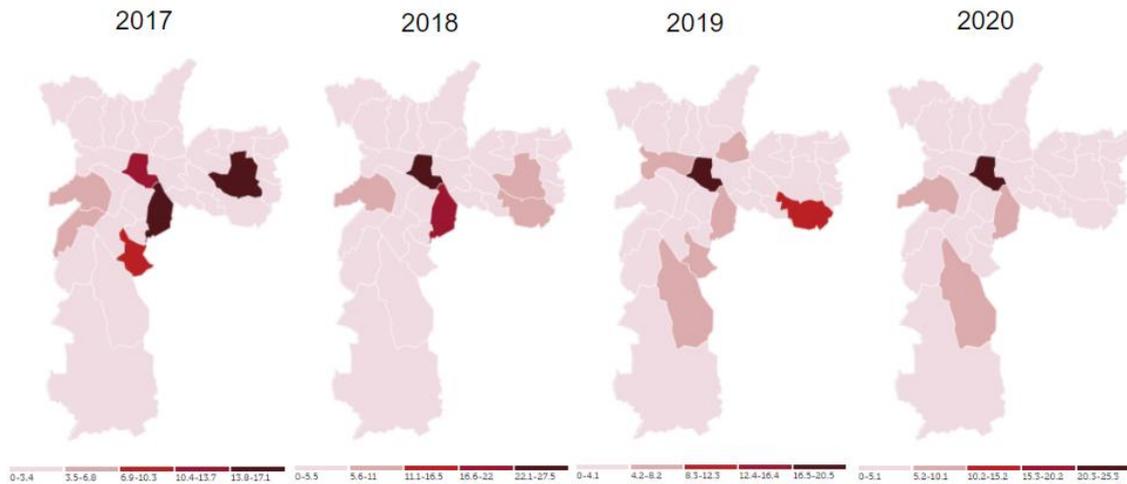
A abrangência de atuação dos recursos liquidados pelo fundo por subprefeituras é analisada a seguir de modo a compreender as mudanças e investimentos no território durante os anos de 2013 a 2021.

Mapeamento 01 – Distribuição territorial dos recursos liquidados do FUNDURB na gestão Fernando Haddad (2013-2016).



Fonte: SOF/QDD, Relatório de prestação de contas anual do FUNDURB (PMSP/SMUL. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projeção Datum UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Valores em porcentagem (%).)

Mapeamento 02 – Distribuição territorial dos recursos liquidados do FUNDURB na gestão João Dória/Bruno Covas (2017-2020).



Fonte: SOF/QDD, Relatório de prestação de contas anual do FUNDURB (PMSP/SMUL. Mapa Digital de São Paulo, 2004. Projecção Datum UTM/23S. Datum horizontal SAD69. Valores em porcentagem (%).)

Conforme observado nos mapas, a territorialização dos recursos é bastante variável por subprefeitura e por ano. Durante a gestão Haddad (2013-2016), destacam-se no centro dos investimentos as subprefeituras de M'Boi Mirim e Cidade Ademar. Já durante a gestão Dória/Covas (2017-2020), o foco de liquidação dos recursos foi estabelecido entre as subprefeituras da Sé, Itaquera e Ipiranga.

Os mapas apresentados apresentam notas, características e informações importantes acerca da distribuição e liquidação dos recursos do FUNDURB: Não se tem uma lógica espacial e a distribuição e territorialização destes recursos varia bastante conforme a subprefeitura e o ano, onde se mantém a variabilidade no quesito priorização de investimento e destinação das aplicações, de forma que não se apresenta nenhuma regularidade evidente

2.4. Período de revisão: propostas de mudança

Em julho de 2023, o então prefeito da cidade de São Paulo, Ricardo Nunes, sancionou a revisão do novo plano diretor estratégico da capital. Dentre as principais mudanças, está a possibilidade de ampliação das Zonas Eixo de Estruturação Urbana para um raio de 700m de estações de trem e metrô, em contraponto aos 600m anteriores e a possibilidade de se ter mais vagas de garagem nesta mesma zona (Lei 17.795/2023).

No que diz respeito à atuação do FUNDURB, em primeira discussão, foi proposto que ao invés de fazer os depósitos dos investimentos junto ao fundo, da forma que é hoje, as construtoras e incorporadoras poderiam aplicar o dinheiro e as taxas ganhas com outorga e outros fundos diretamente em obras públicas. Entretanto, após diversas críticas por parte de entidades civis e movimentos sociais, a proposta foi abolida e a obrigatoriedade do pagamento junto ao fundo foi mantida.

Apesar do novo plano manter a atuação do FUNDURB da forma que sempre se configurou antes da revisão, ainda existem tentativas para modificar a estrutura do fundo. Em abril de 2023, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou em primeira votação o projeto de lei 115/2023, que visa possibilitar o uso dos recursos do fundo para pavimentação e recapeamento de asfalto. O projeto de lei da forma em que se encontra, além de alterar pontos importantes que fazem parte da estrutura do então plano diretor estratégico, também vai contra a principal

ideia de sua proposta inicial: investimento único em projetos urbanísticos, habitacionais e ambientais.

Além de acrescentar recapeamento de asfalto entre as aplicações do fundo, o projeto de lei também propõe a extinção da obrigatoriedade de destinar ao menos 30% dos seus recursos para a aquisição de terreno para habitação de interesse social em áreas centrais da cidade. Conjuntamente a isso, o Projeto de Lei muda a determinação de que o montante mínimo que não for aplicado em habitação e mobilidade no prazo de um ano seja reservado para as mesmas áreas por mais dois anos, onde, ao final do prazo, terá sua destinação revista. Os recursos mínimos não liquidados serão redirecionados e redistribuídos conforme deliberação do conselho gestor (PL 115/2023).

Para ser aprovado, o projeto de lei ainda passará por pelo menos duas audiências públicas no legislativo, para depois seguir para segunda e última votação. Não foi determinado ou esclarecido até o presente momento a elaboração deste artigo, as datas das audiências futuras e o encaminhamento das discussões acerca da tramitação deste projeto de lei.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados e informações coletadas e apontadas, é possível perceber diversos avanços a serem observados no Fundo de Desenvolvimento Urbano ocasionados após vigência do Plano Diretor Estratégico de 2014: o aumento da arrecadação e a padronização dos procedimentos em torno de protocolos que garantem a alimentação do fundo.

O aumento da arrecadação permitiu a chance de investimentos em eixos importantes e moduladores da boa urbanidade, de modo que o FUNDURB assumisse importante papel como agente financiador destes recursos em um curto espaço de tempo.

Entretanto, como se observa pela territorialização dos recursos liquidados pelo fundo mencionado, é importante interrogar não só sobre a não execução da totalidade dos recursos liquidados, vez que o fundo apresenta crescente saldo em caixa, mas também sobre a disparidade dos investimentos entre os territórios e como se desenha a concentração dos recursos.

Cabe aqui questionar dois importantes pontos: o sentido de aplicação e territorialização destes recursos, e as razões pelas quais estes não são efetivamente liquidados, haja vista as crescentes demandas por infraestrutura urbana e habitacional na cidade de São Paulo.

A gestão e liquidação dos recursos seria “travada” pelo próprio Conselho Gestor ou pelas subprefeituras e secretarias? Qual seria a dificuldade em gerir a alocação e execução dos recursos?

É inegável a importância do Conselho Gestor nos processos decisórios e administrativos do FUNDURB, vez que o conselho contribui muito positivamente para o processo de tomada de decisão no âmbito governamental. Entretanto, é preciso aprimorar esses processos de forma que se tenha um controle de recursos liquidados mais efetivo.

No que diz respeito às perspectivas de futuro e desempenho do FUNDURB em relação ao novo Plano Diretor Estratégico, apesar dos recuos quanto às mudanças nos mecanismos atuais de captação de recursos, ainda é importante estar atento quanto às possíveis novas alterações no seu funcionamento, principalmente devido às perspectivas futuras de ganhos

ainda maiores com outorga onerosa e outros benefícios construtivos os quais o novo Plano Diretor propõe.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J.M.; DIAS, U.P. **FUNDURB e Plano Diretor de São Paulo: Como a governança orçamentária influencia a política urbana municipal?** Boletim de Notícias Públicas. São Paulo, 2021.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da cidade: Aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor.** São Paulo em perspectiva. São Paulo, 2002.

FERNANDES, E. **Law and urban change in Brazil.** England, Avebury, 1995.

GESTÃO URBANA. **Monitoramento e avaliação da implementação do plano diretor estratégico.** São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 15 de julho de 2023.

KEPPKE, S.R.; MONTEIRO, S.E.; NASCIMENTO, C.G. **Como evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário.** Revista do tribunal de contas do município de São Paulo. São Paulo, 2022.

LEITE, Carlos et al. **Indicadores de desigualdades para financiamento urbano de cidades sustentáveis. Estudos avançados.** São Paulo, 2019.

MINARELLI, G.; MARQUES, E. **Políticas do Urbano, Desigualdades e Planejamento. Trajetória do estoque residencial formal no município de São Paulo - 2000/2020.** Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo, 2021.

NAKANO, K.A.; ROSSETTO, R. **Os instrumentos burocráticos da gestão urbana utilizados na implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo.** Revista Brasileira de Gestão Urbana. São Paulo, 2021.

NOBRE, Eduardo Alberto Cuscé. **Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana.** Repositório do conhecimento do IPEA. Rio de Janeiro, 2016.

PAIM, Gambetta Débora. **A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do fundo de desenvolvimento urbano.** Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

SANTORO, P.F.; LOPES, M.V.; LEMOS, L; L. **Para onde vão os recursos do FUNDURB?** LabCidade. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-va-os-recursos-do-fundurb/>>. Acesso em 22 de abril de 2023.

SCHEUER, Paulo Eduardo. **Os eixos de estruturação da transformação urbana no plano diretor estratégico de São Paulo: oportunidades de financiamento da infraestrutura de mobilidade.** 2020. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020.

STROBEL, Diego et al. **Financiando o Desenvolvimento Urbano: O Fundurb e a Outorga Onerosa.** Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo, 2021.

SÃO PAULO. **Lei no 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo e revoga a lei no 13.430/2002. Diário Oficial do Município de São Paulo. São Paulo, 2014.