

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SISTEMAS DE MOBILIDADE EM SÃO PAULO: ALCANCES E LIMITAÇÕES

Fernanda Amorim Militelli¹

Resumo

O artigo investiga a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) na categoria mobilidade urbana no município de São Paulo, buscando avaliar sua aderência às diretrizes do Plano Diretor Estratégico (PDE). A pesquisa utilizou informações públicas referentes à arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e às receitas e despesas do FUNDURB entre 2013 e 2022. Os resultados mostram que, após 2016, houve expressivo aumento da arrecadação do fundo, sobretudo, a partir da produção do espaço urbano nas Zonas de Estruturação Urbana (ZEU). Contudo, a maior parte dos investimentos destinados à mobilidade concentrou-se em ações do sistema viário e em intervenções de zeladoria urbana, executadas principalmente pelas subprefeituras. Essa distribuição contraria os objetivos do PDE e do Plano de Mobilidade, que priorizam o transporte coletivo, o sistema ciclovitário e a circulação de pedestres. Além disso, identificaram-se entraves administrativos, fragilidade na participação social e baixa articulação entre as secretarias responsáveis, limitando o potencial redistributivo do fundo. Conclui-se que, embora o instrumento possua forte capacidade arrecadatória, o FUNDURB ainda não cumpre plenamente seu papel de financiamento e redistribuição equitativa dos recursos, exigindo aprimoramentos na governança e alinhamento com o planejamento urbano municipal à longo prazo.

Palavras-chave: FUNDURB; Mobilidade Urbana; São Paulo

Abstract

The article investigates the allocation of resources from the Urban Development Fund (FUNDURB) in the urban mobility category in the municipality of São Paulo, aiming to assess its alignment with the guidelines of the Strategic Master Plan (PDE). The research used public data regarding revenues from the Charges for Additional Building Rights (OODC) and FUNDURB's revenues and expenditures between 2013 and 2022. The results show that, after 2016, there was a significant increase in the fund's revenue, mainly driven by urban development in the Urban Structuring Zones (ZEU). However, most of the mobility-related investments were concentrated in road system interventions and urban maintenance actions, executed primarily by the subprefectures. This allocation contradicts the objectives of the PDE and the Mobility Plan, which prioritize public transportation, cycling infrastructure, and pedestrian circulation. Additionally, administrative bottlenecks, weak social participation, and limited coordination among responsible municipal departments were identified, constraining the fund's redistributive potential. The study concludes that, despite its substantial revenue-generating capacity, FUNDURB has not yet fully achieved its role as an instrument for equitable financing and redistribution of urban development gains, indicating the need for improved governance and stronger alignment with long-term municipal urban planning.

Keywords: FUNDURB; Urban Mobility; São Paulo

¹ Universidade Paulista, <https://orcid.org/0000-0002-1847-1084>, fernanda.militelli@docente.unip.br. Esta pesquisa foi financiada e apoiada pela Vice-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Paulista.

1. INTRODUÇÃO

A morfologia da área urbanizada do município de São Paulo é fragmentada e heterogênea, ao mesmo tempo apresenta espraiamento que extrapola os limites municipais, porções compactadas e verticalizadas despontam em áreas centrais. A expansão periférica, a urbanização pautada no transporte motorizado individual, o desequilíbrio entre a oferta de infraestrutura e de empregos, a fragmentação do tecido urbano e a segregação socioespacial são resultantes da produção desigual do espaço urbano. Estas constatações foram objeto de inúmeras pesquisas amplamente consolidadas. (ABRAMO,2007; CALDEIRA,2006; BONDUKI,1998; VILLAÇA, 2011).

A regulação urbanística, conjunto de leis e normas que visam o ordenamento territorial da cidade, dispõe de inúmeros instrumentos que buscam minimizar ou mitigar os aspectos atrelados aos processos de urbanização e produção desigual do espaço urbano. Um destes dispositivos é o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), regulamentado pelo decreto municipal nº 57.547/2016, de natureza contábil, tem por finalidade apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do Plano Diretor Estratégico (PDE) (SÃO PAULO, 2016).

O Plano Diretor é um dos principais recursos da política de desenvolvimento, ordenamento, expansão e regulação urbana. Aprovado por lei municipal, sua elaboração deve contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (BRASIL, 2001).

Em São Paulo, o Plano Diretor Estratégico (PDE) em vigor é estabelecido pela Lei Municipal nº 17.975/23 e uma de suas principais propostas é associar o adensamento populacional com os sistemas de transportes públicos coletivos de média e alta capacidade, já que desequilíbrio entre a oferta de infraestrutura urbana, de localização dos empregos formais, a segregação urbana e a vulnerabilidade social, são determinantes para o excessivo número de viagens e grandes distancias percorridas diariamente na cidade.

A mobilidade, portanto, figura com um dos elementos centrais do PDE e o FUNDURB, por sua vez, tem como objetivo financiar propostas urbanísticas e ambientais associadas ao plano. Nesse sentido, a questão central desta pesquisa é identificar, em quais planos, projetos ou obras foram destinados os recursos do FUNDURB nesta modalidade.

Para tanto, esta investigação, está dividida em quatro partes. A primeira, aborda os materiais e métodos utilizados para pesquisa, a segunda, a fundamentação teórica, que embasa o referencial conceitual necessário para análise dos resultados e discussões explorados na terceira parte e por fim, as considerações finais que tecem as reflexões acerca do FUNDURB, enquanto instrumento de financiamento da política urbana na categoria mobilidade.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

Para investigar de que maneira foram empregados os recursos do FUNDURB, na categoria sistemas de mobilidade, o processo de pesquisa foi estruturado em quatro etapas: a. Teórica e Conceitual; b. Sistematização e análise dos dados secundários; c. Verificação Empírica e d. Consolidação dos Resultados. A primeira etapa (a), teórica e conceitual visa compreender as correlações entre mobilidade, segregação socioespacial, desigualdade urbanas, problemáticas ambientais, uso, ocupação, dispersão do solo, o percurso histórico e a análise crítica acerca do Fundo de Urbanização Municipal (FUNDURB) e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), bem como a regulamentação destes instrumentos e a organização político administrativa para liquidação dos recursos do fundo. Esta etapa foi conduzida por pesquisa, revisão bibliográfica e informações disponíveis nos órgãos públicos, tais como legislação correlata. A condução desta fase foi baseada na instrumentalização dos dispositivos legais acerca da denominação dos instrumentos urbanísticos, FUNDURB e OODC, parametrizados por normas específicas e gerais, tais como o Plano Diretor Estratégico, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Estatuto da Cidade e Constituição Federal. A disposição legal foi cruzada com questões do referencial teórico. As etapas administrativas para liquidação dos recursos do fundo formam abordadas a partir da análise de normas e do trabalho de Garcia e Nakano (2023).

Para sistematização e análise dos dados secundários, segunda etapa (b), foram utilizadas as informações relativas a fonte dos recursos arrecadados pelo do FUNDURB, a avaliação da proporcionalidade das receitas provenientes de outorga onerosa do direito de construir, a localização dos empreendimentos de sua proveniência, proporcionalidade dos sistemas de mobilidade no emprego dos recursos do fundo foram baseadas nos dados públicos que a prefeitura de São Paulo disponibilizou para a revisão intermediária do Plano Diretor.

As informações apresentam dados em planilhas abertas - que permitem as operações básicas do Excel, como filtros, agrupamentos, médias, somatórias, elaboração de gráficos, etc - com informações que possibilitaram mensurar a eficácia dos instrumentos para orientar a revisão do PDE. Especificamente para o FUNDURB, estão disponíveis duas planilhas: uma de receitas e outra de despesas. A de receitas trata dos recursos arrecadados, com identificação da categoria do recurso –acordos, convênios, cota de solidariedade, multas, outorga onerosa do direito de construir etc.- o mês, o ano e o valor da arrecadação. A de despesas traz informações de como os recursos foram empregados: ano, secretaria municipal que utilizou o recurso, tipo e objetivo do empreendimento, valor, tipo de custo – execução de obras, gerenciamento, projeto, desapropriações - categoria – sistema de mobilidade, política de habitação de interesse social, sistema de infraestrutura e saneamento, sistema de proteção ao patrimônio e de áreas verdes e livres-, subcategoria – no sistema de mobilidade engloba:

circulação de pedestres, sistema cicloviário, sistema viário e sistema de transporte público coletivo- e localização - endereço, subprefeitura e distrito.

Além de informações sobre o FUNDURB, os dados disponibilizados pela PMSP trazem indicadores sobre a OODC, que permitem verificar o montante arrecadado por ano e a contribuição individual de cada empreendimento, com informações como: localização - endereço, subprefeitura, distrito, zona de uso, conforme a LPUOS/16 – metragem adquirida, valor pago, entre outros.

A terceira etapa (c), a verificação empírica, consistiu no mapeamento e análise das informações sistematizadas na etapa anterior. As planilhas com os dados do FUNDURB e de OODC indicam individualmente a localização específica - com nome do logradouro, distrito e subprefeitura da informação - viabiliza o georreferenciamento dos dados, o mapeamento e a espacialização das informações, possibilitando análises temáticas a partir de softwares de Sistema de Informação Geográfica (SIG). A quarta etapa (d), conduziu aos resultados da pesquisa, consolidação da correlação entre análises empíricas e referencial teórico, conceitual.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 Relação entre Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e a Zona de Estruturação Urbana (ZEU)

No PDE, a orientação do crescimento da cidade ao longo da infraestrutura de transportes coletivos se dá por meio da definição de Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, (EETU)

Art. 22. A rede estrutural de transportes coletivos é o sistema de infraestrutura que propicia a implantação dos eixos de estruturação da transformação urbana. (...) § 2º Os eixos de estruturação da transformação urbana são porções do território onde é necessário um processo de transformação do uso do solo, com o adensamento populacional e construtivo articulado a uma qualificação urbanística dos espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos. Art. 23. Os objetivos urbanísticos estratégicos a serem cumpridos pelos eixos de estruturação da transformação urbana são os seguintes: I – promover melhor aproveitamento do solo nas proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo com aumento na densidade construtiva, demográfica, habitacional e de atividades urbanas; (SÃO PAULO, 2014, n. p.).

Mas é necessário destacar que no Brasil, frequentemente, “a ideia de Plano Diretor se confunde com a de Zoneamento” (VILLAÇA, 2005, p. 9). De acordo com o autor, de modo geral, a abrangência dos planos diretores conjugadas ao discurso dominante, por vezes retórico, não produz efeito prático.

As diretrizes expressas no Plano Diretor não refletem a construção e orientação da produção do espaço urbano com a mesma eficácia que a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação

do Solo (LPUOS), ou zoneamento, já que está “que é de fato o instrumento de atuação sobre a organização territorial urbana” (VILLAÇA, 2012, p. 188).

As diretrizes do PDE são especificadas e pormenorizadas na LPUOS, que em sua introdução observa: “a cidade foi identificada como um território articulado e que funciona de forma integrada, enfrentando as desigualdades e particularidades locais sem deixar de lado o que é necessário para o desenvolvimento estratégico da metrópole” (SÃO PAULO, 2016, p. 14). A LPUOS demarcou no do município, três grandes grupos, denominados de territórios de (i) transformação, (ii) qualificação e (iii) preservação¹. Os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) estão contidos nos territórios de transformação², com a demarcação territorial e objetivos associados à infraestrutura de transporte coletivo: adensamento populacional e construtivo; diversidade de usos no mesmo lote; e parâmetros qualificadores da ocupação urbana - ampliação do passeio e fruição pública. Neste cenário foram previstas as zonas: Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU); Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental (ZEUa); Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto (ZEUP); Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previsto Ambiental (ZEUPa); Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM) e Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previsto (ZEMP).

Nestas zonas estão previstos parâmetros de ocupação do solo, critérios relativos à quantidade de área construída permitida (coeficiente de aproveitamento); à forma como os edifícios podem se espalhar ou se concentrar no lote (taxa de ocupação); a altura máxima permitida das edificações, o posicionamento das projeções e do da área construída no lote (recuos frontais, laterais e de fundo); a qualidade ambiental (taxa de permeabilidade, vegetação, coberturas verdes etc.); etc. A densidade populacional pretendida foi definida pela cota parte máxima, parâmetro obrigatório, em todas as zonas do território de transformação, que estabelece a relação entre a quantidade de unidades residenciais necessárias, de acordo com área do terreno, visando garantir a alta densidade populacional a partir de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas.

O estímulo à diversidade de usos no mesmo lote, difundido como fachada ativa, consiste em um parâmetro opcional, que se adotado, oferece contrapartidas relacionadas ao acréscimo de área construída. O parâmetro de ocupação relativo ao adensamento construtivo, o coeficiente de aproveitamento (CA), assume maior protagonismo em relação aos demais, pois, define a quantidade de área construída máxima permitida, por consequência, a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser comercializados. O coeficiente de aproveitamento é estipulado em três escalas: C.A mínimo, que indica a área mínima a ser construída, para que o imóvel não seja considerado subutilizado³; o C.A básico, potencial

construtivo inerente aos todos lotes e glebas urbanos; e o C.A máximo, que pode ser garantido a partir de contrapartidas financeiras⁴, e não pode ser ultrapassado. Em geral⁵, as contrapartidas financeiras, são viabilizadas a partir do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Este instrumento, definido por lei federal⁶, é amplamente divulgado pela prefeitura do município de São Paulo: Na cidade de São Paulo, a construção de edifícios é gratuita até o limite definido pelo Coeficiente Básico de cada zona de uso. No entanto, existe a possibilidade de se construir acima do permitido pelo coeficiente básico até o limite do Coeficiente Máximo de cada zona mediante a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). (Secretaria Municipal de Licenciamento Urbano, Coordenadoria de Legislação de Uso e Ocupação de Solo n.p., 2023). A única zona pertencente ao território de transformação que estipula maior coeficiente de aproveitamento máximo e a menor cota parte por unidade habitacional é a ZEU.

Ou seja, a ZEU é a única zona que admite maior potencial construtivo com previsão de maior concentração habitacional associada à infraestrutura de transportes já implantadas. As áreas demarcadas como ZEU concentram a maior possibilidade de comercialização imobiliária em áreas com infraestrutura urbana, sobretudo de transportes, ou seja, áreas com valorização fundiária. A estrutura e a infraestrutura urbanas são heterogêneas e ditam os tempos de deslocamento na cidade. Este aspecto é fator preponderante na produção do espaço urbano, pois, determina a disputa territorial e a valorização fundiária nas áreas com maior concentração de sistemas de transporte. (VILLAÇA, 2011).

O PDE partiu desta premissa com a definição dos EETU, buscava minimizar os grandes deslocamentos motorizados individuais, priorizando melhor qualidade ambiental – diminuindo as emissões de poluentes - e menores tempos de deslocamento. No entanto, esta premissa foi descaracterizada com a aprovação da LPUOS e a produção do espaço urbano na ZEU. O incentivo às vagas de garagem não alterou os padrões de deslocamento e amplificou a valorização fundiária dos lotes e construções nas proximidades da infraestrutura de transporte com a intensificação do uso do solo. (MILITELLI, 2021).

Esta constatação é endossada pela pesquisa Origem Destino de 2017. O número total de viagens na Região Metropolitana de São Paulo cresceu mais que os indicadores de crescimento populacional e de emprego, em todas os estratos econômicos da população. Na população com faixa de renda com rendimentos acima de R\$ 11.448,00, observa-se o maior índice de mobilidade – relação entre o número de viagens por habitante – e a maior quantidade de viagens individuais e motorizadas. (METRÔ, 2017).

Desde a aprovação da LPUOS em 2016, verificou-se uma intensa transformação na paisagem urbana a partir da verticalização e intensificação do uso do solo nas áreas delimitas

como ZEU mas sem prever mudanças no padrão de deslocamento, historicamente direcionado ao transporte individual. A ZEU impulsionou a dinâmica imobiliária em áreas próximas a estações de metrô e com corredores de ônibus, áreas cujo preço da terra já é mais caro em virtude da infraestrutura urbana ali instalada, sem necessariamente, condicionar o uso dos transportes coletivos, por causa da cota de garagem máxima, a qual, define como não computável o espaço para estacionamento de veículos motorizados individuais. (MILITELLI, 2021).

Nos empreendimentos residenciais implantados na ZEU foi admitido uma vaga de garagem por unidade habitacional. Esta área não entra no computo de área construída para cálculo do coeficiente de aproveitamento máximo, nem do valor da outorga onerosa do direito de construir, já que estes cálculos são baseados apenas na área construída computável. Esses casos foram observados, em especial, nas áreas que concentram mais infraestrutura transporte e poder aquisitivo da cidade, como nos distritos das subprefeituras prefeituras de Pinheiros e Vila Mariana. (Ibidem).

O artigo 115 do PDE define que os recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir sejam depositados no Fundo de Urbanização Municipal (FUNDURB):

A Prefeitura poderá outorgar onerosamente o direito de construir correspondente ao potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários (...). Os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB. (SÃO PAULO, 2014, n.p.)

3.2 Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB): origens e entraves

Em São Paulo, a ideia original de fundo municipal remete à década de 1970, onde os recursos arrecadados deveriam ser utilizados para objetivos específicos do fundo. O Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE/2002) regulamentou o FUNDURB, definindo que os valores arrecadados com a OODC consistiriam na fonte principal de seus recursos. O PDE de 2014, que substituiu o anterior de 2002, apresentou inovações ao determinar que 60% dos recursos do fundo deveriam ser empenhados em projetos de maior retorno social, habitação de interesse social e sistemas de transportes público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres. (NOBRE e VALEIRO, 2021).

Art. 340. Os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de: I - ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social [...] II - **ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.** (SÃO PAULO, 2014, n.p., grifo nosso)

Após a aprovação do PDE em 2014 e da regulamentação da ZEU em 2016, verificou-se, por um lado, a intensa transformação da paisagem urbana, com a excessiva utilização do

potencial construtivo do uso solo urbano nas proximidades do transporte coletivo, sem alterações significativas nos padrões de deslocamento; mas por outro lado, ampliou a arrecadação de recursos públicos, via OODC por causa da utilização dos coeficientes máximos de aproveitamento do solo. A arrecadação total via OODC ao ser direcionada ao FUNDURB, deve, obrigatoriamente, aplicar, no mínimo, 30% do montante na categoria mobilidade subdividida em quatro subcategorias: sistemas de transporte público coletivo, sistema ciclovitário, sistemas de circulação de pedestres e sistema viário. Estes recursos quando transformados em ações no território, em tese, indicam o caráter redistributivo dos instrumentos, de acordo com as diretrizes de socialização dos ganhos da produção do espaço urbano definidas pelo PDE.

Apesar da descaracterização da proposta original do ordenamento territorial conjugado com a infraestrutura de transporte coletivo, a intensa atividade imobiliária na ZEU, contribuiu para ampliação dos recursos do FUNDURB, e destes, 30% devem ser destinados em sistemas de mobilidade. Além do PDE e da LPUOS o Plano de Mobilidade do município de São Paulo, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 56.834/15, é instrumento fundamental para planejamento e de gestão da Política Municipal de Mobilidade Urbana do município e aponta, entre outros, o desenvolvimento sustentável, a equidade no acesso e no uso do espaço e a justiça social como princípios norteadores. A secretaria municipal de transportes, atualmente denominada Secretaria de Mobilidade e Trânsito é a entidade municipal responsável pelo monitoramento, revisão e garantia da eficácia do Plano de Mobilidade (Plan/Mob/2015), e considera os 30% dos recursos do FUNDURB destinados aos sistemas de transporte público coletivo ciclovitário e de circulação de pedestres, como parte integrante dos instrumentos de planejamento.

Nobre e Valeiro (2021), analisaram o destino dos recursos do FUNDURB entre 2013 e 2018 e concluíram que de fato, a maior parte dos investimentos foram empenhados em mobilidade e HIS. Dessa forma, as duas principais questões do PDE de 2014, habitação social e mobilidade urbana, garantiram recursos sua para sua implementação (NOBRE, 2016). Ou seja, a regulamentação do FUNDURB determina que 60% dos recursos do fundo deveriam ser empenhados em projetos de maior retorno social. No entanto, os autores observaram que as intervenções formam desarticuladas entre as secretarias municipais e os conselhos gestores. Esta situação somada à ausência de planos setoriais não maximizaram a potencialidade do instrumento. (NOBRE e VALEIRO, 2021).

Em relação á tomada de decisões para empenho dos recursos do fundo, a constituição do conselho gestor, o PDE/2002 é inespecífico, o PDE de 2014 descreve as atribuições e a composição do conselho, enfatizando que este deve ser composto por 5 servidores públicos, e 5 membros da sociedade civil, inseridos nos conselhos municipais. Informa também que o presidente do conselho gestor, que tem voto decisório deve ser

indicado pelo Prefeito. O PDE vigente, de 2023, direciona os recursos do FUNDURB para localidades específicas, diferenciando-se em relação às normas anteriores que apenas indicavam em qual modalidade os recursos deveriam ser empenhados. O Decreto nº57.547/2016 Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, previsto pelos artigos 337 e seguintes da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE, indicando que:

O Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, de natureza contábil e vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, tem por finalidade apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei nº 16.050, de 2014. (SÃO PAULO, 2016, np.)

Em tese, o FUNDURB consiste em um instrumento de gestão compartilhada dos recursos públicos, já que as decisões para aplicação de seus recursos devem ser submetidas a um conselho gestor, que conta com membros da sociedade civil e servidores públicos. A norma dispõe sobre a composição do conselho gestor, indicando 5 representantes do poder público e 5 representantes da sociedade civil, oriundos de colegiados, tais como Conselho Municipal de Política Urbana, de habitação, de trânsito e transportes e do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Há decretos subsequentes que alteram e definem a composição dos representantes, indicando e pormenorizando os procedimentos administrativos do fundo. Garcia e Nakano (2023) analisam que em 2002, a participação social no conselho gestor não era explícita, demandando a instituição de decretos (entre 2003 e 2014) que privilegiaram a participação de representantes do governo em detrimento de representantes da sociedade civil. Segundo os autores, a aprovação do PDE em 2014, definiu com maior clareza a composição do conselho gestor do FUNDURB, mas enfatizam que a participação da sociedade civil no processo decisório do fundo é complexa e apresenta entraves. Garcia e Nakano, 2023 identificaram as cinco etapas necessárias para execução dos recursos do FUNDURB: (i) processos decisórios; (ii) trâmites burocrático administrativos para a liberação dos recursos; (iii) processo licitatório e de contratação; (iv) execução da intervenção; (v) monitoramento e prestação de contas. Os processos decisórios (i) de onde e como serão empenhados os recursos do fundo dependem da composição do conselho gestor. Para Paim (2009) a participação de atores da sociedade civil é frágil, pois, os investimentos são pulverizados em diversas localidades do município, enfraquecendo as demandas de lideranças locais, ocorrendo debates paralelos em outros conselhos municipais sobre as questões urbanas, sem colisão e aglutinação dos órgãos estatais. Na prática, “as alocações dos recursos tratam de uma lista de obras elaborada por cada secretaria, contendo objeto e valor sobre cada intervenção”. (GARCIA e NAKANO 2023, np.).

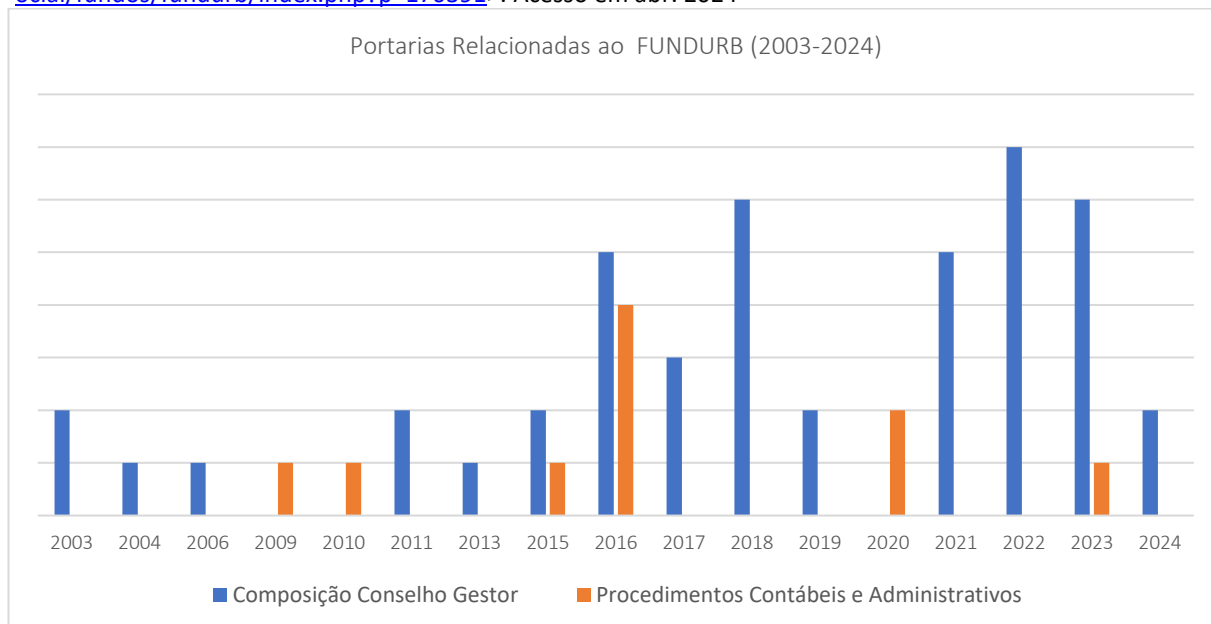
O gráfico 1 foi elaborado a partir da compilação dos temas das portarias e instruções normativas municipais acerca do FUNDURB de 2003 a 2024, indicando que a grande maioria

das normativas estão relacionadas à composição, substituição e inclusão de membros no conselho gestor do fundo, com alterações expressivas a partir de 2016, data de edição do Decreto nº 57.547/16, que determina com mais clareza sua composição.

Gráfico 1: Temática das Portarias Relacionadas ao FUNDURB.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024, a partir de dados extraídos de:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170391>. Acesso em abr. 2024



Os trâmites burocrático-administrativos para a liberação dos recursos (ii) são complexos e extensos, devem seguir o rito do Art. 16 do Decreto Municipal nº 57.547/2016, no qual, o processo administrativo deve conter o Plano Anual de Aplicação, que por sua vez, deve ser deliberado pela Secretaria de Governo. Posteriormente, as demandas são analisadas pela secretaria da fazenda que também pode delegar as decisões delegadas à Junta Orçamentário-Financeira (JOF). (GARCIA e NAKANO 2023).

O processo licitatório e de contratação com recursos do FUNDURB (iii), também é objeto de disputa. Entre 2007 e 2020 a utilização dos recursos do FUNDURB foi alvo de diferentes modalidades licitatórias. Segundo Garcia e Nakano (2023) grande parte dos recursos do FUNDURB (63%) foi utilizada após ser submetida à modalidade concorrência, com capacidade de promover competitividade entre os fornecedores na busca por melhores técnicas e menores preços. Esta modalidade licitatória é a que demanda maior tempo.

As dispensas e as contratações por inexigibilidade de licitação superam 15,5% das ações como os recursos do fundo, ainda que legalmente, estes casos devam ser tratados como “exceções para o suprimento de demandas da Administração Pública, os valores aplicados mediante essas modalidades podem ser interpretados como expressivos” (GARCIA e NAKANO

2023, p. 17) A execução da intervenção (iv) dos recursos do FUNDURB depende diretamente da arrecadação, que advém, prioritariamente da OODC.

Segundo Garcia e Nakano (2023), não há consenso sobre como as intervenções são localizadas. Há estudos que analisam os desembolsos dos seus recursos, chamando a atenção para o superávit não utilizado frente ao déficit de infraestrutura presente nas diferentes regiões da cidade. “A territorialização dos recursos liquidados não aponta para uma lógica evidente, variando por subprefeitura e por ano, sem uma aparente regularidade nesses termos, denotando a variação das prioridades territoriais”. (PERES et. al. 2021, p. 14).

O monitoramento e a prestação de contas (v), é publicado semestralmente pela Secretaria Executiva do Fundo, disponibilizado Portal da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento juntamente com as atas das reuniões executivas, os extratos, as apresentações utilizadas nas reuniões, a lista dos projetos aprovados, os arquivos cartográficos e, também, os balanços orçamentários e financeiros. Segundo Garcia e Nakano (2023) o apanhado das informações é complexo, pois estão alocadas em diferentes bases com ausências de definições operacionais e dados destoantes entre elementos similares, quando comparadas com outras fontes, como o Portal de Monitoramento do PDE e o Sistema de Orçamento e Finanças.

Assim, verifica-se que o caráter redistributivo do fundo enfrenta entraves burocráticos e administrativos para execução de seus recursos. A participação social é restrita e é constante a alteração da composição do conselho gestor.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Origem e distribuição dos Recursos do FUNDURB

A partir de 2016 verifica-se expressivo aumento nos coeficientes de aproveitamento acima do básico nas zonas de estruturação urbana (MILITELLI, 2021). O gráfico 2 indica o valor arrecadado com OODC entre 2004 e 2022. Verifica-se incremento exponencial após 2016, data de aprovação da LPUOS que disciplinou a utilização dos coeficientes de aproveitamento máximo, sobretudo, nas Zonas de Estruturação Urbana (ZEU).

O gráfico 3 indica a proveniência das fontes de receita do FUNDURB entre 2012-2022, que majoritariamente são da OODC, enquanto o gráfico 4 demonstra a distribuição das despesas do FUNDURB, entre 2013 e 2021. De acordo com a formatação legal, a maior parte dos recursos foram alocados em Habitação de Interesse Social e Sistemas de Mobilidade Urbana.

Gráfico 2: Valor arrecadado com OODC entre 2004-2022.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024, a partir de dados extraídos de:

< <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>> Acesso em abr. 2024



Gráfico 3: Fonte de Recitas do FUNDURB – 2012 a 2022.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024, a partir de dados extraídos de:

< <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>> Acesso em abr. 2024

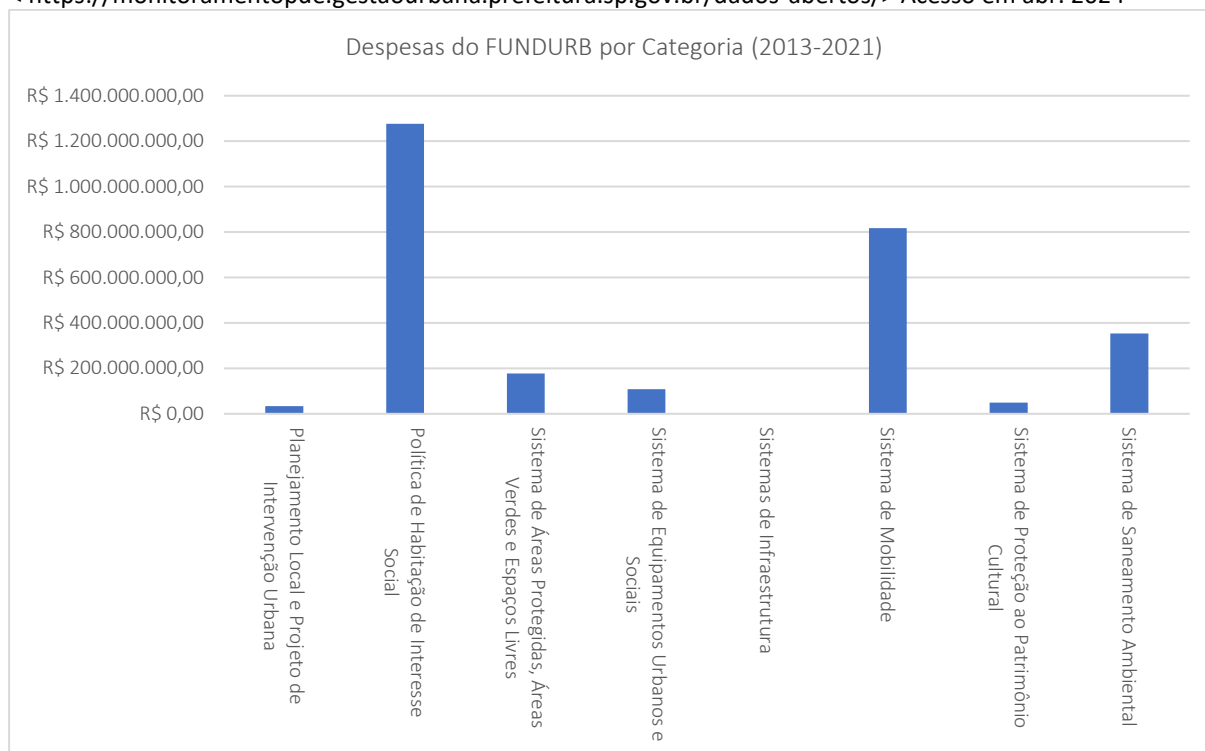


O gráfico 4 demonstra o empenho das despesas do FUNDURB na categoria Mobilidade distribuídas por anos, de 2013 a 2021, indicando volumes mais baixos após 2016, data de aprovação da LPUOS/16 e com expressiva elevação a partir de 2019. A análise das despesas totais do período por subcategoria em mobilidade urbana indica maiores gastos com sistema de transporte público coletivo e sistema viário, natural, uma vez que pelo porte, tais obras necessitem de maior aporte de recursos. (Quadro 1)

Gráfico 4: Despesas do FUNDURB por categoria (2013-2022).

Fonte: Elaborado pela autora, 2024, a partir de dados extraídos de:

< <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/> > Acesso em abr. 2024



Quadro 01: Despesas do FUNDURB na categoria Mobilidade dividida por subcategorias (2023-2021).

Fonte: Elaborado pela autora, 2024, a partir de dados extraídos de:

< <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/> > Acesso em abr. 2024

Subcategoria (Mobilidade Urbana)	Valor (R\$)
Circulação de pedestres	R\$ 8.077.050,32
Sistema cicloviário	R\$ 2.636.149,23
Sistema de transporte público coletivo	R\$ 128.088.355,66
Sistema viário	R\$ 84.103.447,30

4.2 Espacialização e distribuição dos Recursos do FUNDURB em mobilidade Urbana

A maior parte dos recursos do FUNDURB foram destinados às subcategorias sistema viário e sistema de transportes coletivos, no entanto, antes das etapas para liquidação dos valores arrecadados pelo fundo, o conselho gestor indica as secretarias responsáveis pelas ações do FUNDURB em todas as categorias, inclusive, mobilidade.

As ações em mobilidade foram distribuídas por secretarias: Secretaria da Infraestrutura Urbana (SIURB), Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (SMDU), Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e Secretaria de Mobilidade e Transportes (SMT).

As competências da SIURB, são vastas, e entre elas, a recuperação e construção de pontes e viadutos, componentes do sistema viário. A SMDU é responsável por planejamento e execução das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano, como o planejamento urbano, a mobilidade e a gestão de projetos urbanos, a SMT, é encarregada de formular, propor, gerir e avaliar políticas públicas para a mobilidade urbana, além de regular e fiscalizar o transporte público e privado, tanto de pessoas como de cargas. A SMT também planeja e executa os serviços de trânsito, controle de tráfego e promove a educação e segurança rodoviária. (SÃO PAULO, n.d.)

Já a SMSUB tem como incumbência dar suporte administrativo e gerencial às 32 Subprefeituras de São Paulo. Esta secretaria monitora as atividades das Subprefeituras, avalia o cumprimento das metas e propõe soluções para as relações intersetoriais. Além disso, a SMSUB cria indicadores para dimensionar recursos humanos e materiais nas Subprefeituras, com base em padrões de qualidade e nas necessidades de cada região. Por sua vez, as subprefeituras são responsáveis por:

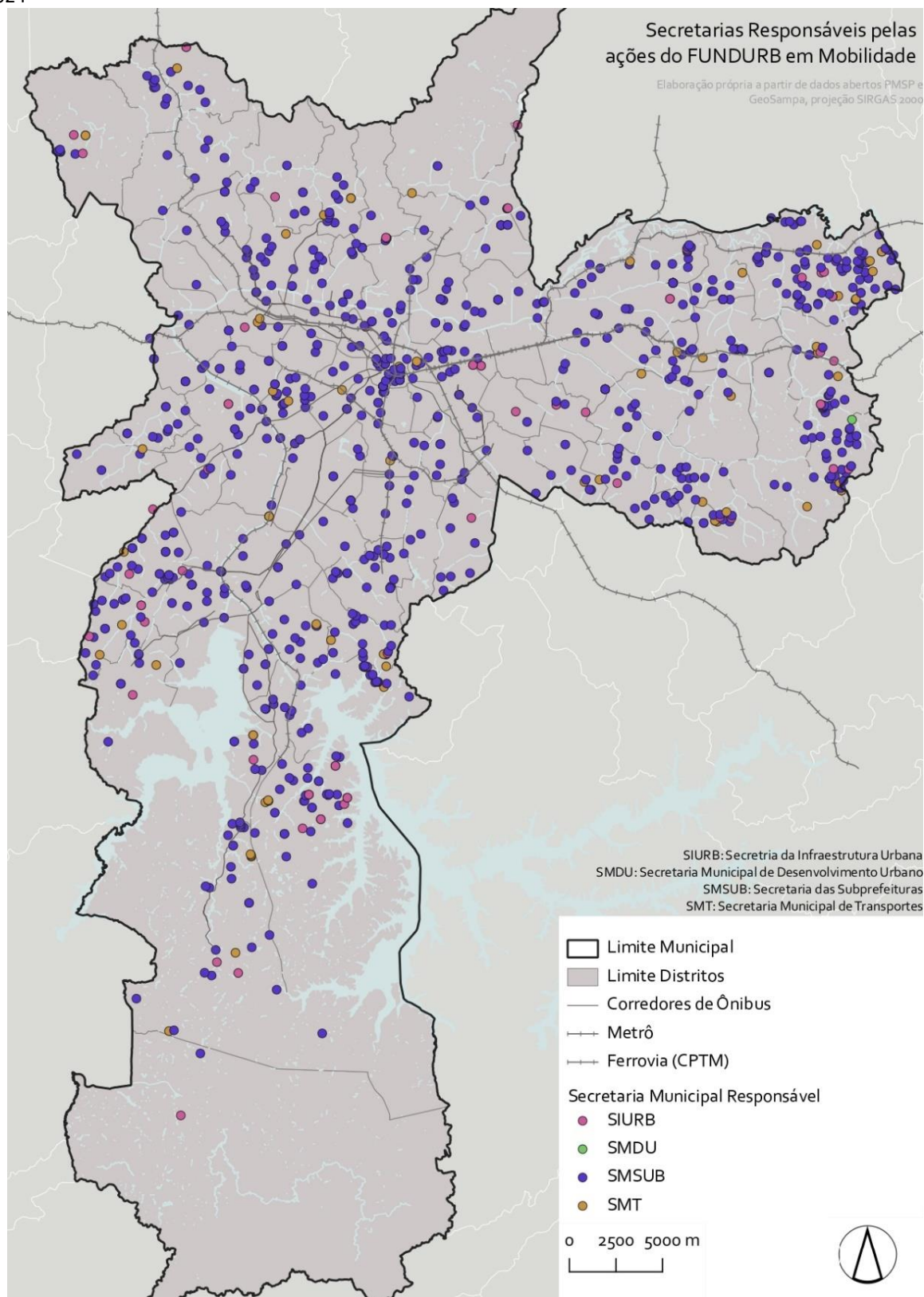
Fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos, normas e posturas municipais, notadamente em relação ao uso e à ocupação do solo; fiscalizar obras e edificações residenciais, instalações de comércio e de serviços de pequeno porte (de até 1.500m²); conservar as áreas públicas ajardinadas (praças e canteiros); executar ou contratar pequenas obras e serviços públicos de manutenção de logradouros, fazer seu acompanhamento e fiscalização; serviços de zeladoria - limpeza, manutenção e conservação do sistema de drenagem (bocas de lobo, ramais, galerias, córregos e piscinões); **serviços relacionados ao pavimento viário** que envolvem as ações de **tapa-buraco e de recapeamento**. (SÃO PAULO, nd, grifo nosso)

A cartografia 1 indica que a Secretaria das Subprefeituras foi majoritariamente responsável por executar os recursos do FUNDURB. Ou seja, a SMSUB rege as ações das subprefeituras, que por sua vez, são responsáveis por obras de pavimentação e ações de zeladoria de logradouros. Em boa medida, as ações do FUNDURB em mobilidade foram concentradas em requalificação, ou seja, manutenção e zeladoria urbana.

A concentração das ações em zeladoria indica que não há alinhamento com as políticas públicas de mobilidade e transportes, de planejamento à longo prazo;

Cartografia 1. Localização das ações do FUNDURB distribuídas por secretarias municipais.

Fonte: Elaborado pela autora, 20204, a partir de dados disponíveis no GeoSampa e dados georreferenciados extraídos de <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/> Acesso em abr. 2024



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo desta investigação evidenciou que o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), embora concebido como um instrumento fundamental para promover maior justiça territorial e apoiar as diretrizes do Plano Diretor Estratégico, opera em um contexto institucional complexo, permeado por tensões entre a lógica do planejamento urbano e a dinâmica concreta de produção da cidade. Os resultados mostram que, apesar do aumento expressivo da arrecadação de seus recursos a partir de 2016 — impulsionado principalmente pela intensificação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) nas Zonas de Estruturação Urbana (ZEU) — a capacidade redistributiva do fundo enfrenta limites significativos.

Na categoria mobilidade urbana, verificou-se que a alocação dos recursos do FUNDURB não tem se orientado, majoritariamente, pelas diretrizes estruturantes do PDE, nem pelos princípios expressos no Plano de Mobilidade. Ainda que o arcabouço legal determine que ao menos 30% dos recursos sejam destinados aos sistemas de transporte coletivo, ciclovitário e de circulação de pedestres, a análise espacializada revelou forte predominância de investimentos direcionados ao sistema viário e às ações de zeladoria urbana executadas pelas subprefeituras. Essa constatação evidencia uma dissociação entre os objetivos estratégicos da política urbana — que busca induzir o adensamento orientado ao transporte coletivo e reduzir desigualdades socioespaciais — e as práticas concretas de intervenção no território.

Os entraves administrativos, a rigidez burocrática, a fragmentação institucional e a fragilidade da participação social no conselho gestor reforçam a dificuldade de o FUNDURB operar como instrumento estruturante da política urbana. A prevalência de decisões pulverizadas, a ausência de critérios explícitos e articulados de priorização e o predomínio de intervenções de curta escala e baixo impacto regional tornam o fundo mais próximo de uma ferramenta de manutenção do que de transformação territorial. Assim, mesmo com o aumento da arrecadação pública, a aplicação dos recursos tende a reproduzir desigualdades ao invés de enfrentá-las de forma planejada e coordenada com o planejamento urbano do município.

Em síntese, os resultados desta pesquisa demonstram que a efetividade do FUNDURB, enquanto instrumento de financiamento da política urbana e, em especial, da mobilidade, depende não apenas de sua capacidade arrecadatória, mas de sua articulação com políticas setoriais, do fortalecimento da governança democrática e do alinhamento entre planejamento e ação. Perpetua-se o ciclo histórico de produção do espaço urbano na cidade

de São Paulo: concentração de investimentos em áreas já estruturadas, reforço das desigualdades de acesso e reprodução das lógicas de fragmentação urbana.

Portanto, torna-se imprescindível repensar os mecanismos de gestão e decisão do fundo, aprimorar a transparência, fortalecer a participação social e estruturar critérios objetivos e integrados para a alocação dos recursos, sob pena de comprometer o potencial transformador e redistributivo do instrumento.

AGRADECIMENTOS

À Vice-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Paulista – UNIP, que apoiou e financiou esta pesquisa individual docente pelo período de dois anos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inexorável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, p. 25-54, 2007. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/181>. Acesso em: abr. 2019.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

CALDEIRA, Tereza. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 2006.

GARCIA, Daniel B.; NAKANO, Anderson K. A instrumentação das ações públicas na gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) do município de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 25, 2023.

MILITELLI, Fernanda Amorim. *Cidade compacta e zona de estruturação urbana em São Paulo: aproximações e dissonâncias*. 212 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2021.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce; VALEIRO, Marília. Avaliação da implementação do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) da regularização à aplicação dos recursos. In: NOBRE, Eduardo; SEO, He Nem Kim (org.). *Aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano*. São Paulo: FAUUSP, 2021. p. 125-145. Disponível em: <https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/775/691/2563>. Acesso em: abr. 2024.

NOGUEIRA, Kaio Matheus S. A armadilha da redistribuição das “mais valias”: quinze anos de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). In: NOBRE, Eduardo; SEO, He Nem Kim (org.). *Aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano*. São Paulo: FAUUSP, 2021.

SÃO PAULO (Município). 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. Disponível em: <http://leismunicipa.is/sqoht>. Acesso em: jun. 2021.

SÃO PAULO (Município). *Plano Diretor Estratégico: estratégias ilustradas*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2015.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ufner>. Acesso em: jun. 2021.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *Zoneamento ilustrado: Lei nº 16.402/2016*. São Paulo: SMDU, 2016.

SMUL – Secretaria Municipal de Licenciamento Urbano. Desenvolvimento Urbano. São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano. Acesso em: maio 2023.

SMMT – Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito. Secretaria Executiva de Transporte e Mobilidade Urbana. São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/secretaria_executiva_de_transporte_e_mobilidade_urbana. Acesso em: abr. 2023.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do Autor, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4434363/mod_resource/content/1/2.2%20As%20ilus%C3%B5es%20do%20Plano%20Diretor%20-%20Fl%C3%A1vio%20Villa%C3%A7a.pdf. Acesso em: abr. 2024.

VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, v. 25, n. 71, p. 37-51, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>. Acesso em: jun. 2021.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.