

## **FUNDURB e Plano Diretor de São Paulo: como a governança orçamentária influencia a política urbana municipal?**

**Jéssica Alves<sup>5</sup>, Ursula Dias Peres<sup>6</sup>**

### **1. Introdução**

Diante das amplas possibilidades do debate de governança no setor público, este trabalho focaliza a governança orçamentária, que ganha destaque a partir dos anos 90, com a descentralização e consequente intensificação da produção de políticas públicas no âmbito municipal, pautada pela Constituição Federal de 1988. Com a descentralização, e responsabilização das cidades para produzir políticas públicas e promover a participação social, os municípios receberam a demanda de operacionalizar seu próprio desenvolvimento, bem como criar mecanismos para participação social no processo decisório.

Este trabalho discute a importância da governança orçamentária do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) do município de São Paulo para que se cumpram, da perspectiva do investimento público, as metas do Plano Diretor Estratégico (PDE) vigente. Para tanto, são analisados aspectos normativos, orçamentários e de estrutura organizacional.

### **2. Governança Orçamentária em São Paulo: Plano Diretor Estratégico e Fundurb**

No Brasil, a emergência do modelo gerencial, em oposição ao planejamento participativo, traz consigo a ideia tecnocrata de maior eficiência na gestão pública, gerando um antagonismo em relação a modelos participativos. O próprio conceito de governança está atrelado à relação entre Estado, sociedade e mercados,

---

5 Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP).

6 Docente do curso de Gestão de Políticas Públicas (EACH/USP) e pesquisadora do Observatório Interdisciplinar de Políticas Públicas (OIPP) e do Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

buscando um equilíbrio entre esses atores. Surgem então, em oposição, modelos de governança que priorizam o aspecto democrático da ação de governar que, ao compreender as assimetrias de poder entre sociedade civil e mercados, buscam mecanismos de participação social no processo decisório.

Peres (2017) organiza, a partir dos conceitos de governança de Le Galés (Royler e Requena, 2015) e Marques (2013), as camadas da governança no orçamento público. Partindo do entendimento da complexidade intrínseca à interação entre atores governamentais e não-governamentais com as normas e procedimentos que pautam o processo orçamentário, a autora divide os elementos da governança orçamentária em macro e microinstitucionais.

Os elementos macroinstitucionais abrangem as regras formais sobre regime fiscal, *accountability* do processo orçamentário, garantia de direitos civis e sociais (expressos pela vinculação de despesas), a multiplicidade de canais de pressão no processo decisório, e a escassez de recursos, que caracterizam o conflito distributivo da arena orçamentária.

Já os elementos microinstitucionais que influenciam a governança orçamentária incluem (i) regras informais, como a ideia de incrementalismo, inércia, *muddling through* e barganha; (ii) a estrutura organizacional que tende a uma hierarquia; (iii) os múltiplos atores envolvidos no processo orçamentário e (iv) a multiplicidade de tarefas a serem cumpridas.

Vale destacar que a descentralização ocorrida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 confere aos municípios maior autonomia e responsabilidades na implementação de políticas sociais e também urbanas. O Estatuto da Cidade (2001) é um marco para a governança dos municípios, na medida em que torna obrigatória a elaboração de planos diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes.

O município de São Paulo, assim como muitos outros, enfrenta estrangulamento do orçamento mesmo com o crescimento econômico, devido ao prévio endividamento e da vinculação de

despesas para investimento em saúde e educação<sup>7</sup>, restringindo a parcela da receita a ser usada discricionariamente. Com isto, o poder público entendeu como solução a busca de mecanismos alternativos para efetuar investimentos em planejamento e desenvolvimento urbano.

A criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em 2002 entra como tentativa de tornar as diretrizes do Plano Diretor Estratégico executáveis do ponto de vista do financiamento. Desde sua criação, mais de 90% da composição da receita do FUNDURB é proveniente da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Desde sua criação, a OODC tem ganhado espaço nos investimentos realizados pela Prefeitura, chegando a quase 12% em 2011<sup>8</sup>. Mas como é distribuído esse gasto?

O PDE de 2014 definiu gasto mínimo obrigatório de 30% da receita total do FUNDURB em Habitação de Interesse Social (HIS), e outros 30% para investimentos em sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.<sup>9</sup> O Plano estabeleceu também mecanismo chamado “cota solidária”: os empreendimentos a partir de 20 mil m<sup>2</sup> devem doar terreno equivalente a 10% de sua área para HIS, tornando, em contrapartida, 10% de sua propriedade inimputável<sup>10</sup>.

Diante das novas vinculações orçamentárias do FUNDURB, nota-se um decréscimo da parcela do orçamento disponível para alocação discricionária, o que intensifica o conflito distributivo entre os eixos e territórios que o PDE deve intervir no sentido do desenvolvimento do município.

---

7 PERES, Ursula. Análise de governança do orçamento público in: MARQUES, Eduardo. As políticas do urbano em São Paulo. SciELO-Editora UNESP, 2018.

8 Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/mapa\\_outorga\\_1438288145.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/mapa_outorga_1438288145.pdf)>.

9 Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>>.

10Se por um lado a destinação de terrenos para a construção de HIS é benéfica para cumprimento das metas dos eixos, é preciso verificar se o impacto da isenção fiscal de doadores compensa para o município, ou se significa um prejuízo para as contas públicas.

Em nota técnica emitida pelo Centro de Pesquisa da Metrópole, Peres *et al.* (2021)<sup>11</sup> analisam a distribuição da receita e despesa do FUNDURB de 2013 a 2020. De acordo com o artigo 340 do PDE, os recursos vinculados que não forem utilizados devem permanecer reservados por um ano para utilização em programas estaduais de Habitação, e se permanecerem como saldo em caixa, no segundo ano são liberados para destinação diversa, de acordo com decisão do Conselho Gestor.

A pesquisa demonstra que o saldo em caixa ao final dos exercícios analisados chegou a R\$ 1 bilhão em 2019. Ora, se a receita total do fundo atinge seu pico também em 2019, com arrecadação de R\$ 808 milhões, pode-se atribuir este fato a uma falta de capacidade para executar o gasto, ou uma decisão racional do Conselho Gestor para fugir às vinculações e ganhar em discricionariedade tem sido manter saldo em caixa. Esta seria uma grave omissão do Estado diante das metas e prioridades estabelecidas no PDE, pois a ineficiência do gasto público atrasa o cumprimento das metas do plano e se furta de oferecer melhorias de serviços na cidade. Mesmo que possa ter destinação diversa, espera-se do Conselho Gestor que priorize investimentos em regiões menos favorecidas do município, para que se cumpra o propósito da política urbana municipal e do próprio fundo.

Importa incluir neste debate sobre governança a influência que a estrutura organizacional tem na decisão da alocação de recursos. Ao observar as mudanças ocorridas via decretos no Conselho Gestor do FUNDURB de 2003 a 2018, Nakano e Rossetto (2021) destacam a diminuição de quórum do conselho: em 2003 havia 25 conselheiros, e atualmente o conselho é composto por dez conselheiros<sup>12</sup>, em composição paritária: cinco representantes do

---

11 Disponível em: <<https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/publicacoes/notas-tecnicas>>.

12 Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=161557](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=161557)>.

governo e cinco de outros conselhos<sup>13</sup>. O PDE de 2014 avança ao estabelecer composição paritária no Conselho Gestor do FUNDURB, no entanto, como bem pontuam os autores, isso não implica numa influência equânime nos processos decisórios e denota inclusive menor participação dos setores da sociedade civil interessados na política urbana municipal.

### **Considerações Finais**

O tema da governança em sociedades complexas possibilita elaborar diferentes metodologias de análise das variáveis envolvidas na relação do Estado com os mercados e sociedade civil. A perspectiva da governança orçamentária, que reconhece o conflito distributivo e a estrutura organizacional que tende a uma hierarquia, analisa a dinâmica da destinação de recursos públicos como parte fundamental da viabilização da política pública.

Ao analisar a governança do orçamento do FUNDURB no município de São Paulo, nota-se a necessidade de ver na dimensão do gasto público o cumprimento das metas do PDE. Os resultados mostram que o volume de saldo em caixa no fundo é um ponto de ineficiência do gasto público, pois, no contexto de escassez de recursos que caracteriza o conflito distributivo, manter o saldo em caixa significa entregar menos serviços à população, comprometendo os objetivos de desenvolvimento urbano estabelecidos no PDE.

Também foi verificada exclusão de setores da sociedade na arena decisória do FUNDURB, que teve sua composição diminuída para menos da metade desde sua criação<sup>14</sup>, restringindo a participação social a partir de mudanças macroinstitucionais. Esta

---

13 Composição do Conselho Gestor do FUNDURB disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=161557](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=161557)>.

14 Nakano, Anderson Kazuo, e Rossella Rossetto. "Os instrumentos burocráticos da gestão urbana utilizados na implementação da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo." *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 13 (2021).

questão tem tido especial atenção em 2021, ano previsto para a revisão do PDE de São Paulo.

Com a pandemia do Sars-Cov 2 e, na impossibilidade de realizar o diálogo com a sociedade de forma presencial, a Secretaria manteve a revisão do plano para o mesmo ano, lançando uma plataforma digital, publicações e seminários para promover esta discussão. Quase quatrocentas organizações da sociedade civil emitiram nota contrária à realização da revisão, devido à exclusão social e inibição da participação social que poderia ocorrer no formato on-line. No entanto, a revisão está em curso e conta com extensa programação, na tentativa de promover a participação social no formato on-line<sup>15</sup>. A efetividade da participação dos diversos setores da sociedade neste processo, que impacta diretamente a governança orçamentária do FUNDURB, deverá ser objeto de estudos posteriores.

---

15 Disponível em: <<https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/sobre-a-revisao-2021/>>.