



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) na periferia da cidade de São Paulo: análise das despesas do fundo no distrito de Cidade Tiradentes

Jefferson Arruda

Aluno de Mestrado do Programa de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo –
Área de Concentração: Habitat

ST-02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. No âmbito das estratégias em escala municipal para o financiamento da urbanização através de instrumentos urbanos presentes no Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo, esse artigo analisa as despesas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano no distrito de Cidade Tiradentes, periferia da cidade de São Paulo, entre 2014 e 2021. O objetivo da análise é investigar em que medida os recursos do fundo público impactaram o desenvolvimento de um bairro cuja construção é demarcada pela ação do Estado na periferia e que possui profundas marcas da segregação socioespacial e da desigualdade social. O artigo organiza-se de uma forma onde há uma contextualização do território, seguido da apresentação da regulamentação do Fundurb conforme o PDE do município. São apresentados também os conceitos sobre Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento urbanístico cujo raciocínio é a captura e redistribuição da valorização fundiária através da venda de potencial construtivo, cuja arrecadação representa a principal receita para o Fundurb. Em sequência são apresentados os projetos viabilizados com recursos do fundo no distrito de Cidade Tiradentes, com a análise dos resultados encontrados.

Palavras-chave. Cidade Tiradentes; Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano; Outorga Onerosa; periferia; segregação socioespacial.

The application of Municipal Fund of Urban Development (Fundurb) resources in the outskirts of Sao Paulo city: analysis of the fund expenses in the district Cidade Tiradentes

Abstract. Within the scope of strategies at the municipal scale to finance urbanization through urban instruments included in the Strategic Master Plan (PDE) of Municipality of São Paulo, this article analyses the expenses of Municipal Fund for Urban Development (Fundurb) in the district of Cidade Tiradentes, on the outskirts of São Paulo city, among 2014 and 2021. The analysis goal is to investigate how the resources of the public fund impacted the development of a district where construction is marked by Estate action in outskirts which carries deep peculiarities of sociospatial segregation and social inequality. The article is organized through a contextualization of the territory, followed by a presentation of Municipal Fund for Urban Development according to the Master Plan of the municipality. It also presents the concepts of Charges on Building Rights, an urban instrument whose reasoning is the capture and redistribution of land value through selling additional building rights whose revenue is the main income for Fundurb. Subsequently the projects enabled by he resources of the fund in district of Cidade Tiradentes are presented, with the results founded.

Keywords: Cidade Tiradentes; Municipal Fund for Urban Development; Charges on Building Rights, outskirts; sociospatial segregation.

La aplicación de los recursos del Fondo Municipal del Desarrollo Urbano (Fundurb) en la periferia da la ciudad de San Paulo: análisis de los gastos en el bairro Cidade Tiradentes

Resumen. En ámbito de las estrategias de escala municipal por la financiación de la urbanización mediante instrumentos urbanos en el Plano Diretor Estratégico (PDE) del municipio de San Paulo, este artículo analiza los gastos del Fondo Municipal del Desarrollo Urbano (Fundurb) en Cidade Tiradentes, periferia de la ciudad de San Paulo, dentre 2014 y 2021. El objetivo del análisis es investigar como los recursos del Fundurb tuvieron impacto en el desarrollo de un bairro que la construcción fue demarcada por lá acción del Estado en la periferia y que trae profundas marcas de la segregación socioespacial y de la desigualdad social. El artículo es organizado por la contextualización del territorio, seguido de la presentación de la regulación del Fundurb de acuerdo el PDE del municipio. Son presentados también los conceptos sobre Outorga Onerosa del Direito de Construir (OODC), instrumento urbanístico en que lo razonamiento es la captura y redistribución de la valorización de la tierra mediante la venta del derecho de construcción, donde la recaudación representa el principal capital del Fundurb. En la secuencia son presentados los proyectos con recursos del Fundurb en lo bairro Cidade Tiradentes, con la analisis de los resultados encontrados.

Palabras clave: Cidade Tiradentes, Fondo Municipal del Desarrollo Urbano, Outorga Onerosa, periferia, segregación socioespacial

1. Introdução

Esse artigo propõe uma análise da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) da cidade de São Paulo, no distrito de Cidade Tiradentes, entre os anos 2014 e 2022. O objetivo é realizar uma reflexão sobre a maneira como a estratégia da política urbana, em âmbito municipal, de financiamento de melhorias urbanas dialogou com a estrutura de segregação socioespacial e indicadores de desigualdade social do distrito na última década. O recorte temporal para a análise se dá a partir de 2014, ano de publicação do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, onde o Fundurb é regulamentado, até o ano de 2021, limite de alcance dos dados sobre os gastos do fundo. Além desse fator, o marco temporal mostra-se pertinente ao passo que o PDE de São Paulo está passando por uma revisão intermediária, momento oportuno para analisar os elementos presentes no plano e a sua relação com as problemáticas da cidade e as particularidades de suas diversas localidades.

Busca-se relacionar esse elemento da política urbana com a estrutura de permanência e expansão das disparidades sociais e segregação socioespacial pautada entre classe social no espaço intra-urbano (VILLAÇA, 2001), refletida numa dicotomia entre centro/setor sudoeste – (desenvolvido e ocupado pelas classes média e alta) - x periferia (subequipada e ocupada pela população de rendas mais baixas). Cidade Tiradentes é determinado como estudo analítico, considerando as especificidades do local enquanto território periférico, reconhecendo-o como uma representação de um aprofundamento da estrutura de segregação socioespacial, cuja construção foi capitaneada pelo Estado nas condições de urbanização e de provisão de habitação na conjuntura da política habitacional do extinto Banco Nacional de Habitação (BNH).

A construção das periferias na cidade de São Paulo aconteceu com base em uma ocupação extralegal da terras baratas, sem infraestrutura e distantes da área urbana consolidada, desde meados do século XX (MAUTNER, 2010), sustentada por com um raciocínio de barateamento da aquisição da casa própria associado à uma expansão da rede rodoviária de transporte público (BONDUKI, 2017). Se os bairros consolidados de forma extralegal já conotavam o sentido de segregação socioespacial, Cidade Tiradentes é um reflexo de um aprofundamento dessa estrutura que gradualmente foi construída, na medida em que o Estado viabilizou a construção de moradia social em áreas ainda mais distantes do centro e também dos bairros periféricos autoconstruídos.

Os índices de desigualdade resultantes desse modelo de urbanização transmitem o impacto da disparidade presente no território em diversos níveis da organização econômica, social e de qualidade de vida para a população residente.

Há alguns caminhos possíveis de discussão com base na identificação da problemática apresentada sobre esse território. O caminho seguido por esse artigo vincula o problema com os

instrumentos vigentes da política urbana definidos no Estatuto da Cidade, com regulamentação em escala municipal através de Planos Diretores. Será tratado especificamente da aplicação dos recursos do Fundurb e a sua lógica de redistribuição da captura da mais-valia sobre a urbanização para todo o município, com base na captação de OODC, levando em consideração que o instrumento é a principal composição orçamentária¹ do fundo de desenvolvimento urbano estudado (NOBRE; SEO; MARQUES; 2021).

A OODC foi caracterizada em uma lógica de redistribuição da valorização imobiliária gerada em espaços específicos da cidade (conforme especificação da política urbana dos municípios), mediante a cobrança pelo potencial construtivo acima do potencial gratuito. A arrecadação do potencial adicional é destinada aos cofres públicos, isto é, para o Fundurb, com a finalidade de equilíbrio da valorização gerada e para a sustentação de políticas públicas para toda a cidade.

A arrecadação da OODC como principal fonte dos recursos do Fundurb possui uma relevância para a construção de capital aplicável para todo o município, com potencial para desenvolvimento de áreas precárias e em vulnerabilidade social alta. Alguns autores (LEITE; ACOSTA; HERLING; BARROZO; SAUDIVA, 2019) consideram que o instrumento é um dos principais elementos da política urbana capaz de ser aplicado para a diminuição dos índices de desigualdade socioespacial, devidamente ao seu caráter redistributivo.

Tendo em vista a estrutura de segregação socioespacial no município, as especificidades de Cidade Tiradentes e o raciocínio de redistribuição da valorização fundiária via instrumento da OODC com a destinação das verbas ao Fundurb, a análise dos gastos do fundo em Cidade Tiradentes busca avaliar em que medida o instrumento viabilizou projetos, contribuiu para o desenvolvimento urbano local e dialogou com os indicadores de desigualdade social alta que ainda mostram-se presentes no território.

O artigo segue uma organização que apresenta, além dessa introdução, um panorama sobre o entendimento de segregação socioespacial e consolidação das periferias na cidade de São Paulo, ponderando sobre as especificidades de Cidade Tiradentes. Em seguida é feita uma relação com o instrumento da OODC e Fundurb, através da contextualização e de uma análise de legislação pertinente sobre esses elementos da política urbana. Finalmente, inicia-se uma apresentação das despesas do Fundurb em Cidade Tiradentes, esclarecendo e justificando a metodologia, marco temporal e fonte de dados utilizada. As considerações finais buscam retomar os conceitos apresentados e fazer um balanço do quanto os recursos do fundo impactaram o território, além de realizar algumas ponderações sobre a análise.

2. Periferia e Segregação Socioespacial

A configuração, desenvolvimento e ocupação da metrópole de São Paulo gradualmente consolidou um modelo de segregação socioespacial entre centro/ setor sudoeste² (desenvolvido e ocupado pela elite) x periferia (subequipado e ocupado pela população de baixa renda) onde o primeiro concentrou, por diversos fatores, os investimentos urbanos de infraestrutura e serviços, com ocupação protagonizada pela classe média e alta, e o segundo compreende um espaço urbano subequipado, distante geograficamente do centro e ocupado pelas camadas sociais de menor renda.

Nesse processo, a população de baixa renda foi segregada involuntariamente nas franjas da cidade, onde por “variadas forças”, foi obrigada a deixar o setor de interesse das classes mais favorecidas e morar em uma região distante desse setor (VILLAÇA, 2001, p. 149). Há nesse caso uma impossibilidade de acesso à terra nas áreas de melhor oferta de infraestrutura e equipamentos, uma vez que a segregação socioespacial relaciona-se diretamente com a valorização imobiliária dessas localidades, de modo que a terra que concentra maiores índices de infraestrutura urbana, são as localidades que concentram também as classes sociais média e alta, e que têm os preços da terra mais elevados da cidade (LEITE; ACOSTA; HERLING; BARROZO; SAUDIVA, 2019, p. 34).

O destaque para variadas forças determina um conjunto de fatores que propiciaram esse processo de expulsão e segregação, visíveis no caráter arcaico e patrimonialista (FERREIRA, 2022) pelo qual as elites foram capazes de controlar ideologicamente o aparato Estatal e seus elementos de política urbana (VILLAÇA, 2001; ROLNIK, 1999). Dentro desse aspecto que estrutura a política urbana, fatores como o impacto da Lei do Inquilinato, higienização dos centros urbanos e a ausência de uma política habitacional estruturadora e de acesso à moradia para as camadas de baixa renda (BONDUKI, 2017) propiciaram a ocupação da terra barata, sem infraestrutura e fora do perímetro equipado da cidade.

Segundo Mautner (2010), a ocupação do território periférico se deu com a reprodução da força de trabalho informal em uma tríade composta por loteamento clandestino/casa própria/autoconstrução. A autora destaca que os lotes clandestinos foram colocados à venda de forma extralegal de acordo com a legislação que vigorava, com preços calculados sobre a média salarial da classe popular e com lucros auferidos por meio de especulação e retenção de lotes. Além desses fatores, Bonduki (2017, pág. 99-100) descreve que os preços para amortizar o preço da terra nas zonas periféricas, não ultrapassavam o valor de alugueis na zona urbana consolidada, onde a diferença era o esforço despendido com deslocamentos, logo em seguida suprido por uma política de transporte rodoviário, através da constituição da Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC).

O barateamento do custo da casa própria foi propiciando, pouco a pouco, uma ocupação extralegal onde a cidade foi se expandindo horizontalmente de forma “desordenada”. Coloca-se aqui a palavra desordenada entre aspas, uma vez que se identifica a presença de uma ordem por trás desse processo que tem aspecto de “desordenado”, mas que possui bastante presença Estatal, seja na provisão dos deslocamentos por linhas de ônibus, seja nas anistias que legalizaram bairros autoconstruídos inteiros após a ocupação irregular (MAUTNER, 2010, pág. 257).

As periferias de São Paulo tiveram a característica de ocupação informal, historicamente expandida horizontalmente e apresentando padrões de segregação socioespacial segundo classe e renda, com níveis altos de disparidade de acesso a infraestrutura e equipamentos públicos e sociais. Essa estrutura atravessou, e ainda atravessa, incontáveis níveis: acesso a infraestruturas e equipamentos que impactam a qualidade de vida, lacunas expressivas de expectativa de vida, acesso a emprego, oferta de infraestrutura e saneamento básico, sem contar o tempo despendido em transporte público para acessar emprego, educação e equipamentos essenciais.

A Rede Nossa São Paulo disponibiliza o Mapa da Desigualdade³, mapeando temas como acesso a trabalho, renda domiciliar, acesso a transporte e equipamentos, onde é possível ainda fazer a leitura de uma desigualdade permanente, ao comparar as franjas da cidade com os setores de valorização (região sudoeste e centro expandido) ocupados por extratos sociais de maior renda.

O contexto de Cidade Tiradentes possui especificidades, já que o bairro foi construído por uma política urbana e habitacional, como será discorrido a seguir.

2.1 Cidade Tiradentes e suas especificidades enquanto território periférico

O projeto e construção de Cidade Tiradentes são determinados nesse artigo como elementos que exacerbaram a segregação socioespacial e a estrutura de desigualdade social e de padrões de urbanização desiguais que já se consolidavam em São Paulo no momento da construção do bairro. A formação do território ocorreu com base da captação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e administrados pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), com início em 1964. A Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) foi o agente promotor do projeto,

e que realizou a gestão das obras do grande parque habitacional viabilizado nessa conjuntura, cujos resultados principais foram visíveis a partir de 1976 (MARICATO, 1986).

Na cidade de São Paulo, as primeiras moradias viabilizadas pelo BNH com promoção da COHAB foram edificadas nos bairros de Sapopemba, Artur Alvim e Itaquera (NAKANO, 2002), sendo que os primeiros registros da construção em Cidade Tiradentes ocorreram em meados da década de 1970. Os conjuntos habitacionais foram edificadas a mais de 30 km do centro histórico, com a adoção de um modelo de urbanização que se utilizou de um estoque de terras baratas distantes da cidade consolidada e equipada. A Figura 1, a seguir, retrata a localização do município estudado e a sua relação geográfica com o centro.



Figura 1. Mapa da localização do distrito de Cidade Tiradentes. (FONTE: Elaboração do autor. Dados: Geosampa. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade – PMSP. Projeção UTM 23S. Datum SIRGAS 2000).

O projeto de Cidade Tiradentes possui um partido de urbanização monofuncional e incompatível com a geografia física do terreno, onde as tipologias residenciais, bastante similares entre si, foram “carimbadas” no território e a construção foi caracterizada por um canteiro de obras demarcado pela subcontratação, baixos salários, informalidade trabalhista e tecnologia construtiva obsoleta (MARICATO; PEDROSA, 1991), conotando o panorama de precariedade de urbanização do território. Além dos conjuntos habitacionais, gradualmente foi surgindo nas terras ainda não ocupadas pela COHAB, uma consolidação de assentamentos precários. De acordo com Nakano (2002, p. 97) o modelo de urbanização do território deixou áreas públicas vazias, fator que propiciou o surgimento de assentamentos precários no entorno dos condomínios erigidos pela companhia habitacional. O autor pontua ainda que esse padrão de urbanização acelerou a ocupação extralegal via assentamentos informais e clandestinos, dentro o próprio bairro e nos bairros limítrofes.

É válido ressaltar que Cidade Tiradentes possui diferentes tipologias e políticas habitacionais, já que mesmo após a conclusão dos conjuntos habitacionais da COHAB, outros condomínios foram

implantados, como as unidades da CDHU ou os mutirões autogeridos (Mutirão Paulo Freire, por exemplo). A Figura 2, a seguir demonstra a localização dos conjuntos habitacionais e favelas que surgiram no distrito, nos vazios urbanos de propriedade da COHAB.

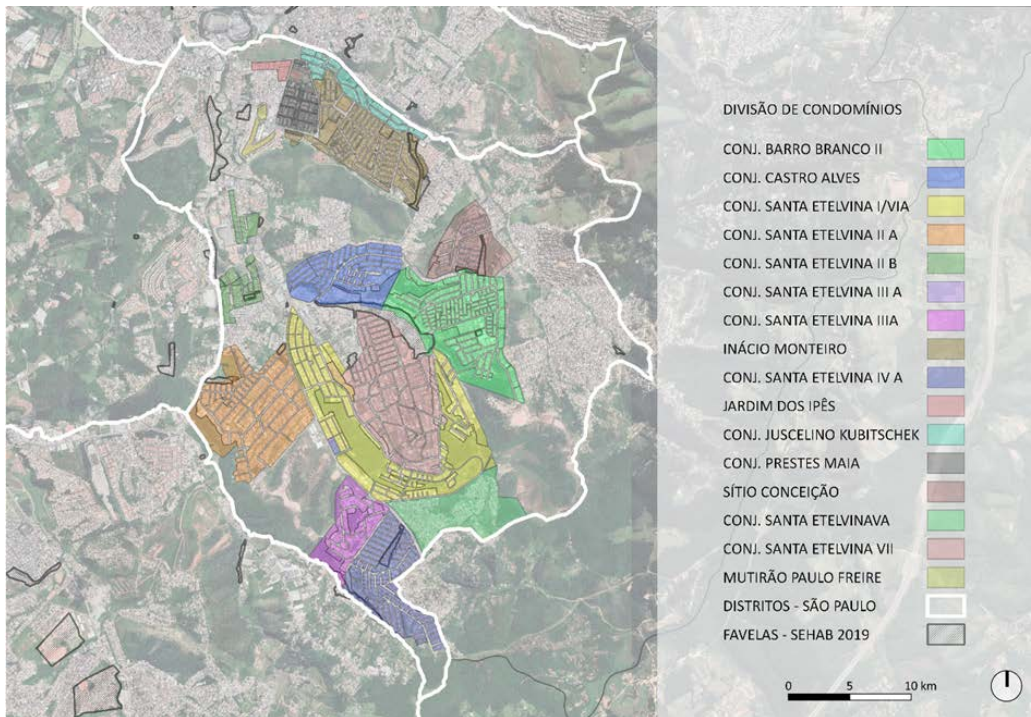


Figura 2. Mapa Divisão de conjuntos habitacionais em Cidade Tiradentes. (Elaboração do autor. Dados: OTERO, 2009, p. 164; HABITASAMPA, 2019. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade – PMS. Projeção UTM 23S. Datum SIRGAS 2000).

A resultante dessa política está em um dos maiores conjuntos habitacionais da América Latina como um claro exemplo de urbanização desigual e que produz segregação. Cidade Tiradentes possui diversas questões e problemas sociais advindos dessa política habitacional e do aprofundamento da estrutura de segregação socioespacial imposta na formação das cidades brasileiras. O território, quase trinta anos após as últimas entregas de condomínios pela COHAB, passou por diversas mudanças. O comércio, quase inexistente em sua formação, foi inserido no território através de grandes franquias assim como através do comércio local que ocupou os vazios urbanos e até mesmo os espaços dentro dos conjuntos habitacionais. Outros usos do espaço urbano, ora residenciais, deram espaço para a ocupação integral de comércio e serviço. A rede de equipamentos públicos foi ampliada, através da presença Estatal ou através de ação de movimentos sociais no âmbito de educação e cultura.

Ainda assim, atualmente o distrito possui os menores números de estabelecimentos e empregos formais, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2020⁴, e de acordo com o Mapa da Desigualdade de 2022, possui uma das menores taxas de acesso a emprego, as menores taxas de acesso a transporte de massa e maiores tempos despendidos em deslocamento por motivos de trabalho e educação (Rede Nossa São Paulo, 2022). Outros indicadores chamam atenção, como a renda média dos domicílios (uma das menores de São Paulo), o número da população autodeclarada preta e parda (um dos distritos com a maior concentração de pessoas autodeclaradas negra, com proporção até cinco vezes maior do que distritos como Moema, Alto de Pinheiros e Jardim Paulista, localizados na porção sudoeste da cidade). Ademais, Cidade Tiradentes é o distrito paulistano com a menor expectativa de vida, cuja diferença chega a vinte anos quando comparado com os distritos de Alto de Pinheiros, Moema, Jardim Paulista e Itaim Bibi; bairros conotados pela concentração das classes de maior renda e com os maiores índices de expectativa de vida.

Desse aspecto de desigualdade e segregação socioespacial existem alguns caminhos possíveis de serem traçados considerando essa identificação. Não são novidade os estudos sobre Cidade Tiradentes que enfatizaram essa análise, destacando as mazelas e desafios presentes no território, bem como as potencialidades e movimentos sociais que surgiram com efeito dessa condição de exclusão, buscando maior equidade social e direito à cidade. O caminho desse artigo relaciona essa condição de exclusão com um elemento da política urbana cujo objetivo é levantar recursos públicos para sustentação e melhoria da urbanização: o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Indaga-se o quanto o fundo, passível de financiar projetos para toda a cidade, contribuiu para a redução dos níveis de desigualdade e segregação socioespacial do distrito de Cidade Tiradentes.

O Fundurb é constituído majoritariamente com o montante de capital auferido pela OODC, cuja distribuição é extensível a todo o município. A relação estabelecida entre essa política urbana e territórios na periferia da metrópole paulistana é realizada com base em uma consideração de que os recursos do fundo sejam de importância para a indução de desenvolvimento de áreas mais precárias e diminuição de desigualdades em territórios estruturalmente construídos de forma segregada. Alguns autores, (LEITE; ACOSTA; HERLING; BARROZO; SAUDIVA, 2019) discorrem sobre a arrecadação via OODC como um meio da política urbana de regulação do direito de construir a favor da coletividade:

(...) o instrumento urbano da OODC é aquele que possui os melhores atributos para financiar as mitigações das vulnerabilidades sociais e em saúde no uso do território. A OODC é uma resposta de política pública urbana que (i) regula o direito de construir em favor da coletividade; (ii) reduz o efeito econômico diferenciado derivado das decisões administrativas vinculadas à concessão de benefícios urbanísticos; e (iii) recupera parte da valorização acumulada historicamente decorrente de obras e infraestruturas já realizadas. (LEITE; ACOSTA; HERLING; BARROZO; SAUDIVA, 2019, pág. 49).

Com base nessa relação, entre território e política urbana, prossegue-se contextualizando os instrumentos urbanos citados.

3. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Outorga Onerosa do Direito de Construir

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb), tal como definido pelo PDE vigente em São Paulo, é um fundo que reúne recursos financeiros para aplicação em obras e projetos voltados para habitação, transporte, implantação de equipamentos públicos, infraestrutura urbana, proteção ambiental e proteção cultural. Na regulamentação dos Planos Diretores de São Paulo pós Estatuto da Cidade, o dinheiro arrecadado via OODC tornou-se a principal fonte de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb).

Atualmente as fontes de recursos do fundo são definidas no Art. 337 do PDE de São Paulo, a saber:

I - dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados; II - repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de São Paulo a ele destinados; III - empréstimos de operações de financiamento internos ou externos; IV - contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas; V - contribuições ou doações de entidades internacionais; VI - acordos, contratos, consórcios e convênios; VII - rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio; VIII - outorga onerosa e transferência de potencial construtivo; IX - contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na Lei do Plano Diretor Estratégico, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas; X - receitas provenientes de concessão urbanística; XI - retornos e resultados de suas aplicações; XII - multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações; XIII - outras receitas eventuais. (São Paulo, 2014, Art. 337)

Entre as fontes dos recursos financeiros que sustentam o fundo, definidas no Art. 337 citado, a OODC é o principal provento de recursos para o fundo (NOBRE; SEO; MARQUES; 2021). Através de uma análise de dados sobre a arrecadação do Fundurb no período de 2014 a 2020, é

notório o predomínio da arrecadação via recursos de OODC, como evidenciado no gráfico da Figura 3 que se segue.

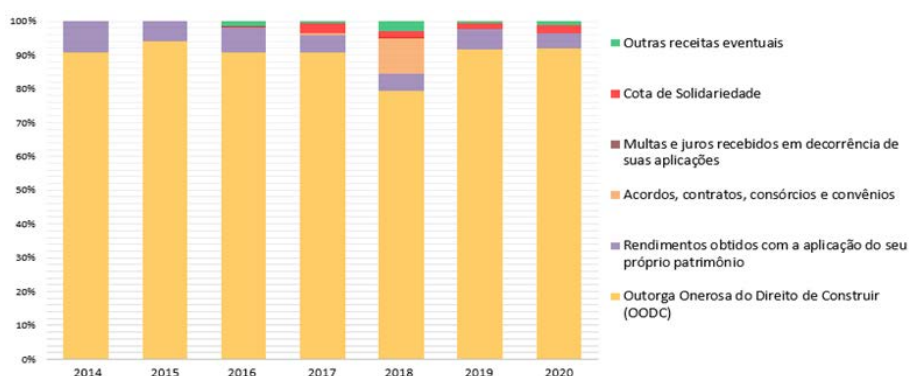


Figura 3. Gráfico da composição das receitas do Fundurb entre 2014 e 2020. (FONTE: Monitoramento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Fundurb-Receitas. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>. Acesso em jul.2022).

Em observação a essa arrecadação de recursos para o fundo, mostra-se pertinente contextualizar primeiro o instrumento da OODC, compreendendo a dependência do Fundurb sobre essa fonte de arrecadação.

A OODC é um instrumento da política urbana que tem uma premissa de base fundiária, fundamentada pela captura de parte do processo de valorização urbana por intermédio da cobrança de potencial construtivo adicional ao básico e não oneroso estabelecido na legislação municipal para agentes envolvidos na produção imobiliária. Os recursos advindos da cobrança do potencial construtivo adicional seguem para os cofres públicos, no caso o Fundurb, para uma redistribuição e financiamento de políticas públicas para todo o município. A finalidade é equilibrar o incremento de valor atribuído à propriedade privada fornecido pela possibilidade de aquisição de potencial construtivo oneroso, acima do básico comum para a cidade.

No Brasil a caracterização do instrumento tem o seu início na década de 1970, consoante ao conceito de “solo criado” com a fixação da ideia de um coeficiente de aproveitamento básico não oneroso para todos os terrenos da cidade, exigindo de proprietários que buscassem o aproveitamento maior do que o básico, uma contrapartida financeira ou a viabilização de projetos de habitação social (NOBRE, 2015).

No processo de elaboração do “solo criado”, identifica-se que a terra é valorizada com base nos trabalhos sociais acumulados historicamente, por investimentos públicos diretos e indiretos da Administração Pública, como a atribuição de parâmetros urbanísticos com potenciais construtivos maiores ou diferenciados para determinadas localizações (FURTADO; ACOSTA, 2012). Essa valorização pode ser capturada por mecanismos de redistribuição da lucratividade obtida sobre a terra urbana, com uma lógica de recuperação da mais valia para os cofres públicos, sustentada principalmente pela separação do direito à propriedade do direito de construir (SMOLKA, 2013, p. 35). Essa separação abre um caminho para que o poder público recupere a valorização decorrida do aumento do potencial construtivo (que permite usos mais rentáveis e maior lucro para o proprietário), ao cobrar pelo parâmetro construtivo acima do previsto (o potencial construtivo adicional e acima do básico não oneroso).

A ideia de recuperação da mais valia pelo mecanismo do “solo criado” parte de um raciocínio de que o Estado deve possuir mecanismos de recuperação dessa valorização após o incremento de maior lucro, infraestrutura e usos mais rentáveis atribuídos de forma direta e indireta pela ação pública (FURTADO; ARAÚJO, 2017, p. 04), em uma lógica de rompimento com a apropriação privada dos benefícios da urbanização em detrimento da apropriação para a coletividade.

A primeira aplicação da cobrança pelo potencial construtivo adicional em São Paulo ocorreu com a implementação das Operações Interligadas em 1986, com a contrapartida de construção de habitação social pagando um coeficiente de aproveitamento maior em algumas áreas da cidade. Após essa implementação, o raciocínio sobre o solo criado, culmina na regulamentação da OODC, delimitada formalmente em nível federal pelo Estatuto da Cidade (EC) em 2001. De acordo com a regulamentação da OODC no Estatuto da Cidade (Artigo 26 ao 31), os Planos Diretores devem caracterizar e indicar as áreas da cidade passíveis de venda de potencial construtivo adicional. Ainda de acordo com o Estatuto das Cidades, os recursos provenientes de OODC devem ser utilizados na regularização e melhoria de assentamentos precários, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, ordenação da expansão urbana, implantação de equipamentos sociais, criação de áreas livres e proteção de patrimônio ambiental e cultural em todo o município.

A definição do instrumento no Estatuto da Cidade deixou os Planos Diretores incumbidos da regulamentação do instrumento e da forma como os recursos arrecadados seriam armazenados e liquidados no município. No Plano Diretor de 2002 já houve uma regulamentação da OODC, com as definições do Estatuto da Cidade, todavia é importante ressaltar que nessa regulamentação não houve a adoção do Coeficiente de Aproveitamento (CA) não oneroso de forma comum para toda a cidade (NOGUEIRA, 2021). Foi inserido na legislação uma variação entre 1,0 e 2,0, juntamente a uma regra de diminuição gradativa dos coeficientes básicos, além de uma adoção de mecanismo de aumento do CA gratuito em projetos que diminuíssem a Taxa de Ocupação (TO) no lote.

Em 2014, o PDE definiu um CA não oneroso igual a 1 para todo o município, uma evolução na implementação do instrumento, na medida em que recuperou o raciocínio de base única de potencial construtivo sem cobrança de contrapartida financeira. Desde 2014, a arrecadação da OODC sempre esteve em ascensão, sendo que em 2019 foi arrecadado mais de R\$ 741 Milhões (quase 4 vezes maior que 2013, último ano da arrecadação da OODC com o Plano Diretor de 2002)⁵. Apesar dos valores expressivos, é válido ressaltar a relação de dependência entre o fundo público para desenvolvimento urbano e a atividade imobiliária, cujo comportamento pode ser volátil (NOGUEIRA, 2021) e apresentar variações conforme demanda, cenário econômico e com a fórmula que determina a cobrança da OODC aos promotores imobiliários.

Analisando o comportamento da arrecadação de OODC entre 2014 e 2021 (marco temporal para análise da aplicação dos recursos do Fundurb em Cidade Tiradentes nesse artigo), através de dados do monitoramento do instrumento disponibilizados pela Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), observa-se que a captação da contrapartida financeira foi maior nos distritos do centro expandido da capital paulista e nos distritos que conformam o setor sudoeste do município (assim como demonstrado no mapeamento da Figura 4), conhecido vetor de maior valorização imobiliária. Há alguns destaques fora desse eixo em direção a região leste e norte do município, por exemplo, em distritos como Santana, Mooca e Tatuapé. Apesar desses destaques, a hegemonia da valorização imobiliária do setor sudoeste da cidade ainda se faz presente.

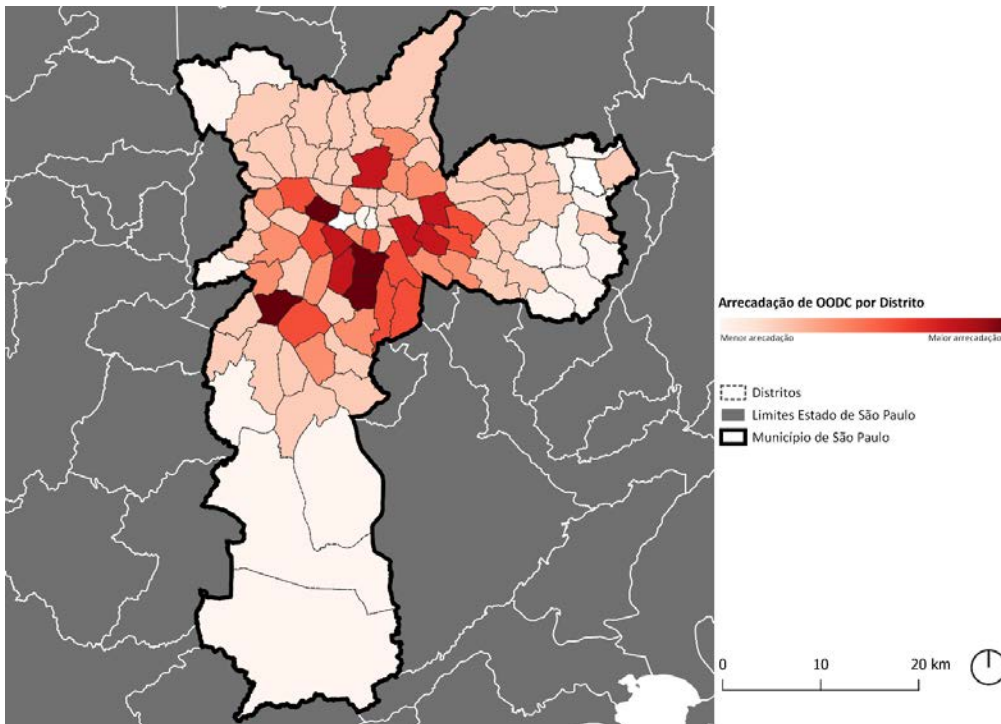


Figura 4. Mapa do valor da arrecadação de OODC por distrito entre 2014 e 2021 (FONTE: Elaboração do autor. Dados: Monitoramento do Plano Diretor: OODC - Arrecadação. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade – PMSP. Projeção UTM/23S/Datum SIRGAS 2000).

Quando analisados os valores de arrecadação, apresentados no gráfico da Figura 5, os primeiros anos da aplicação do PDE de São Paulo evidenciam uma oscilação na arrecadação de OODC, sendo que entre 2017 e 2020 há uma ascensão na arrecadação, com queda no início do período da pandemia de COVID-19 (mas ainda com números expressivos), e posterior retorno de crescimento.

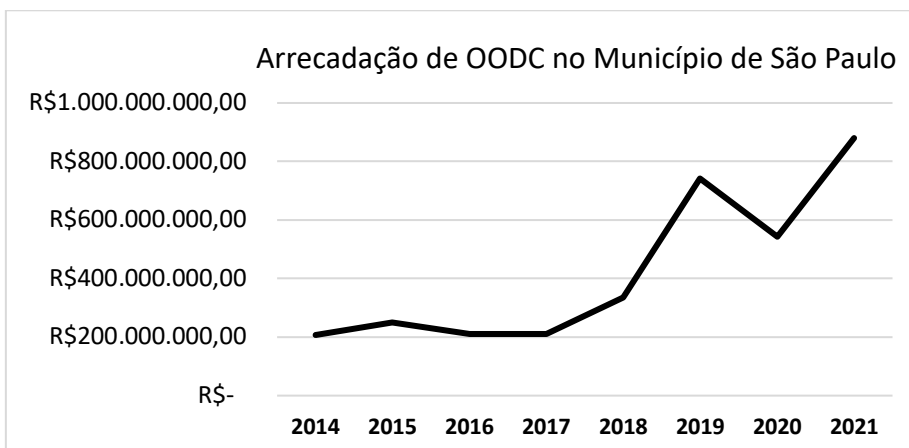


Figura 5. Gráfico do valor arrecadado de OODC no Município de São Paulo entre 2014 e 2021. (FONTE: Elaboração do autor. Dados: Monitoramento do Plano Diretor Estratégico de São Paulo: OODC-Arrecadação.

Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>. Acesso em nov.2022).

Constata-se que nunca se arrecadou tanto com a contrapartida para aquisição de potencial construtivo oneroso, sendo que a arrecadação de OODC em 2021 foi o triplo do que foi arrecadado em 2014 com a nova normativa do PDE. Todos esses recursos são destinados para o Fundurb e aplicáveis a todo o município. Avalia-se que a política urbana, em âmbito municipal e em concordância com a lógica de funcionamento e limites do Fundurb, está em um momento

de maior capacidade de financiamento de projetos e obras, quando comparado com o seu histórico.

Uma vez que a contrapartida financeira para o potencial construtivo oneroso está vinculada ao Fundurb, a regulamentação definida pelo PDE de São Paulo define que os recursos anuais sejam gastos em um método onde 30% dos recursos anuais são destinados, obrigatoriamente, para a aquisição de terrenos em áreas com bons índices de infraestrutura urbana para a destinação de produção de habitação de interesse social, em uma estratégia de reserva fundiária. Nesse sentido, a política urbana presente no PDE do município dividiu o território em oito Macroáreas (segundo padrões de urbanização, ocupação do espaço urbano e com as áreas de proteção ambiental). Para a estratégia de reserva fundiária, 3 Macroáreas são priorizadas: a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), a Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e a Macroárea de Qualificação Urbana (MUQ). Cidade Tiradentes, conforme demonstra o mapa da Figura 6, não está inserido dentro de nenhuma das 3 Macroáreas citadas, portanto, não recebe os recursos destinados obrigatoriamente para aquisição de terrenos.

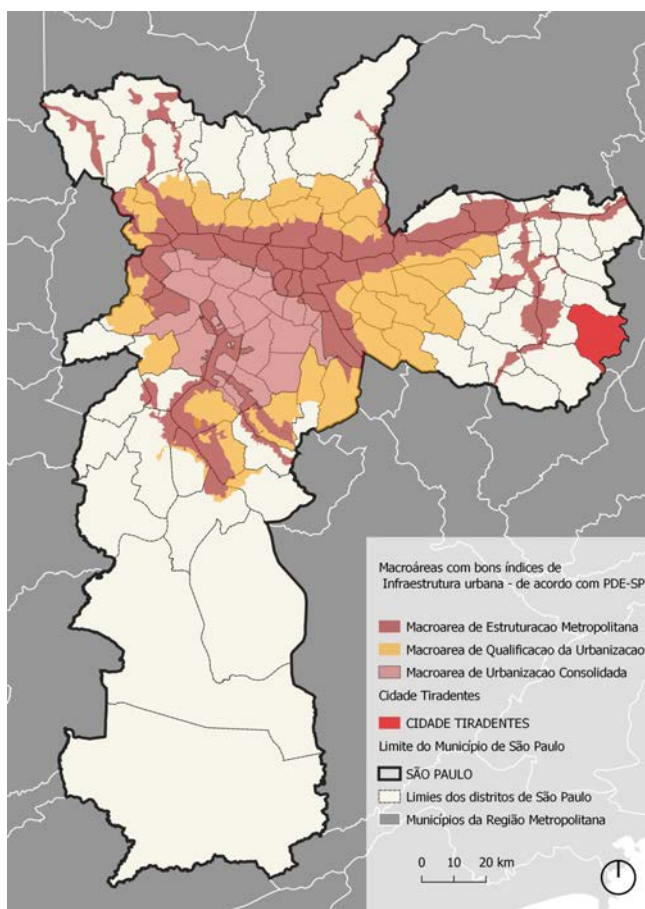


Figura 6. Mapa com a delimitação das Macroáreas MEM, MUC e MQU e o distrito de Cidade Tiradentes. FONTE: Elaboração do autor. Dados: Geosampa. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade – PMSP. Projeção UTM 23S. Datum SIRGAS 2000).

Além da estratégia de destinação obrigatória de uma porção do Fundurb para a política habitacional, outros 30% são destinados obrigatoriamente para a política de mobilidade urbana. Dentro desse escopo, os recursos carimbados para mobilidade podem viabilizar a implantação de sistema de transporte coletivo, implementação da rede cicloviária, promover melhorias em passeios públicos para a qualificação da circulação de pedestres (SÃO PAULO, 2014, Art. 340) e são destinados para todo o município, sem priorização de Macroáreas.

Além dos recursos carimbados para a política habitacional e de mobilidade urbana, restam 40% do que é arrecadado para o Fundurb anualmente, cuja destinação é livre e extensível a todo o município. Apesar de livre, o PDE estabelece algumas diretrizes para a sua aplicação, sendo

possível destinar o capital do fundo para a política de habitação (em aquisição de terrenos, execução de programas habitacionais e regularização fundiária), política de mobilidade (através da implantação de sistema de transporte coletivo, rede cicloviária e melhoria na circulação de pedestres), melhoramentos viários, realização de obras de infraestrutura urbana, melhoria e expansão das áreas verdes públicas, implantação de equipamentos urbanos e para a conservação e recuperação de bens e imóveis com valor arquitetônico e histórico.

Nota-se que além dos recursos carimbados obrigatoriamente para a política habitacional e para a política de mobilidade urbana, os recursos livres também são destinados para a mesma estratégia que os recursos carimbados, dentro das diretrizes para a aplicação dos recursos livres do Fundurb. Desse modo e, em teoria, os eixos de mobilidade e habitação podem receber uma porcentagem acima do mínimo obrigatório em 30%. Ressalta-se também que a restrição dos recursos carimbados para habitação aos territórios reconhecidos pela política urbana como àqueles com melhores índices de infraestrutura, não restringe que outras localidades do município (caso de Cidade Tiradentes) deixem de ter investimento em projetos de habitação com os recursos do Fundurb. Esse investimento pode acontecer com o capital inserido dentro da faixa de 40% dos recursos anuais de destinação livre.

Embora o PDE de São Paulo tenha elaborado uma estratégia de gasto dos recursos carimbados do Fundurb com reserva fundiária, em 2019 a Lei 17.217 ampliou o escopo de utilização dos recursos mínimos obrigatórios para habitação com permissão legal para que estes fossem liquidados também com a produção habitacional, além da aquisição de terrenos. Ampliou também o escopo de utilização para que os recursos mínimos da agenda de mobilidade urbana fossem encaminhados para melhoramentos viários. Essa última permissão, no entanto, foi invalidada por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade⁶ (ADIN) com a justificativa de que a destinação dos recursos carimbados para mobilidade urbana à melhoramentos viários não necessariamente dialogava com as estratégias de melhoria em mobilidade urbana em escala macro e micro. Além dessa justificativa, foi identificado que a abertura legal permitiu que os recursos carimbados com mobilidade fossem liquidados em pequenas obras de zeladoria urbana, com claro desvio da prioridade definida em 2014 no ato da aprovação do PDE. A referida ADIN não alterou a permissão para que os recursos carimbados para a agenda de habitação sejam utilizados na produção de unidades habitacionais, ou seja, atualmente esses recursos podem ser utilizados para compra de terrenos e para a produção habitacional dentro de áreas bem servidas em infraestrutura urbana fundamentada pela definição do PDE de São Paulo, a saber as Macroáreas MEM, MUC e MQU.

Assentado por essa metodologia de aplicação, os recursos do Fundurb seguem um fluxo onde, anualmente e assentado na arrecadação total do fundo, a municipalidade junto a deliberação do Conselho Gestor do Fundurb define um montante de capital que é destinado para algumas Secretarias da PMSP. As Secretarias que são contempladas podem solicitar os recursos para projetos e obras, respeitando as normas de funcionamento do fundo, cuja solicitação é aprovada pelo Conselho Gestor, com o Plano de Aplicação Anual. As secretarias que são contempladas no Plano de Aplicação variam, mas correntemente recebem os recursos do Fundurb a Secretaria Municipal de Habitação⁷(Sehab), Secretaria Municipal de Transporte (SMT), Secretaria de Infraestruturas e Obras⁸ (SIURB) , Secretaria Municipal de Cultura (SMC), a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) e a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL).

A normatização sobre o fundo dentro do PDE de São Paulo associa os recursos com as estratégias de desenvolvimento urbano definidas pelo plano, visível na estratégia de reserva fundiária, por exemplo. Entretanto, avalia-se que a lógica redistributiva dos recursos do Fundurb ocorre preponderantemente de forma setorial, com base no pedido de cada Secretaria da PMSP em função dos projetos mais emergenciais inseridos no escopo de cada Secretaria no momento do pedido, sendo que a maior parte dos pedidos estão referenciados no Plano de Metas do Município de São Paulo⁹, elaborado para cada quadriênio.

Reconhece-se, entretanto, que a política urbana em torno da aplicação do fundo possa ser visualizada com avanços, segundo a normativa de constituição do Conselho Gestor do fundo, que passou a ser paritário com a promulgação do PDE de 2014, uma vez que o Plano Diretor de 2002 não definia a quantidade de membros do conselho representando a sociedade civil, apenas mencionava a obrigatoriedade da participação da sociedade civil na sua composição. Assim, as atividades do Conselho Gestor do Fundurb entre 2002 e 2013 indicaram uma baixa participação da sociedade civil e grande centralidade das decisões sobre as despesas do fundo (NOBRE; SEO; MARQUES; 2021, pág. 130). O regime de paridade para a composição do Conselho Gestor do Fundurb foi definido com a seguinte composição: cinco representantes do Poder Público Municipal e cinco membros da sociedade civil oriundos do Conselho Municipal de Política Urbana, Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Trânsito e Transporte, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SÃO PAULO, 2014, Art. 341).

Nesse mesmo sentido, identifica-se também como avanço, em relação ao Plano Diretor de 2002, a definição de recursos mínimos para a agenda de habitação e mobilidade urbana, elementos complementares e essenciais dentro das funções urbanas e de direito à cidade.

Levando em consideração as normativas sobre a OODC e o Fundurb, a investigação sobre os gastos do fundo em Cidade Tiradentes ocorre com um marco temporal que considera os gastos a partir do ano de 2014. O recorte temporal adotado mostra-se pertinente devido aos indicadores sociais sobre o território ainda apontarem o quanto o bairro ainda mantém sintomas de desigualdade social bastante elevados, que impactam a vida urbana em diversos níveis. Inicia-se pelo ano de 2014, devido a data de publicação do plano, terminando no ano de 2021, com as últimas mensurações das despesas do Fundurb. Ademais, sendo um fundo regulamentado pelo Plano Diretor do município, o momento para essa análise demonstra-se pertinente em razão da revisão intermediária do Plano Diretor para a cidade de São Paulo.

4. A aplicação dos recursos do Fundurb em Cidade Tiradentes

Para essa análise foram consideradas 2 fontes de dados: 1 - portal de transparência do Fundurb; e 2 - Monitoramento do Plano Diretor de São Paulo. A utilização das duas fontes se deve às limitações de cada uma, sendo que a análise conjunta das 2 fontes de dados trouxe uma complementação para a pesquisa dos gastos do fundo em Cidade Tiradentes.

A referência 1 dispõe de um detalhamento dos gastos liquidados no município através de tabelas e dados georreferenciados, mas a limitação do material está na ausência de uma geolocalização dos valores liquidados nas tabelas. Há a presença do nome, descrição da obra e a secretaria municipal responsável, mas não há a informação da localização do projeto.

Por sua vez, os dados georreferenciados disponibilizados pela mesma fonte, têm uma localização precisa, mas sem informações de valores liquidados, descrição e nome. Assim, o portal de transparência do Fundurb foi utilizado especificamente para geolocalizar no município de São Paulo os projetos realizados com recursos do Fundurb, sem especificar seus valores devido a limitação.

A fonte 2, o Monitoramento do Plano Diretor, apresenta as informações de valores liquidados com separação de distrito, possibilitando uma territorialização dos gastos por uma escala distrital. Em suma, a fonte 1 foi usada para representar o número de projetos de acordo com distrito e a fonte 2 foi utilizada para representar o montante de despesas do fundo por distrito.

Dado as notas metodológicas e iniciando a análise pelo total de projetos realizados com os recursos do Fundurb no município, observa-se que entre os noventa e seis distritos da cidade de São Paulo, Cidade Tiradentes foi o terceiro que mais recebeu projetos viabilizados pelo fundo (67 no total), atrás apenas do distrito de Itaim Paulista e Grajaú, com 77 e 72 projetos realizados,

respectivamente. A Figura 7 exhibe a concentração de projetos realizados com as verbas do Fundurb por distrito, evidenciando a distribuição citada.

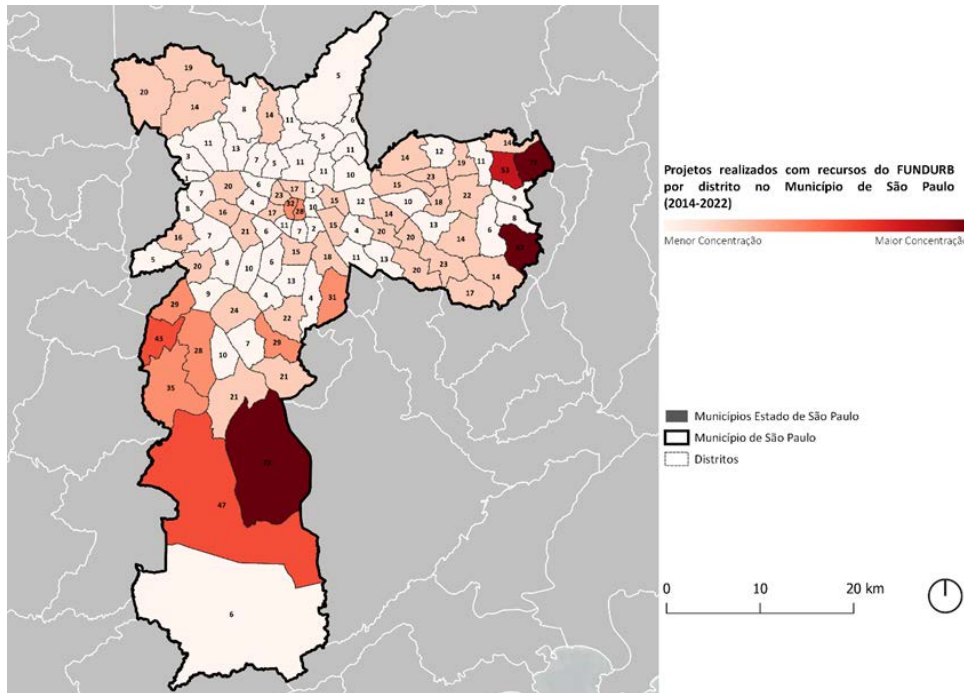


Figura 7. Mapa de Projetos realizados com recursos do Fundurb por distrito entre 2014 e 2021. (FONTE: Elaboração do autor. Dados: Acompanhamento de projetos aprovados com o Fundurb10. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade – PMSP. Projeção UTM/23S/Datum SIRGAS 2000).

Retomando a análise dos projetos viabilizados no período analisado verifica-se que as verbas do Fundurb foram destinadas para sete secretarias municipais: Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB), Secretarias Municipais das Subprefeituras (SMSUB), Secretaria Municipal de Transportes (SMT), Secretaria Municipal de Habitação (Sehab), Secretaria Municipal de Cultura (SMC), Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) e Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Durante os seis anos de aplicação, ao analisar os projetos baseado no repasse por secretarias, constata-se uma preponderância de projetos coordenados pela Secretaria das Subprefeituras em todo o município, embasada pelas informações do gráfico da Figura 8.

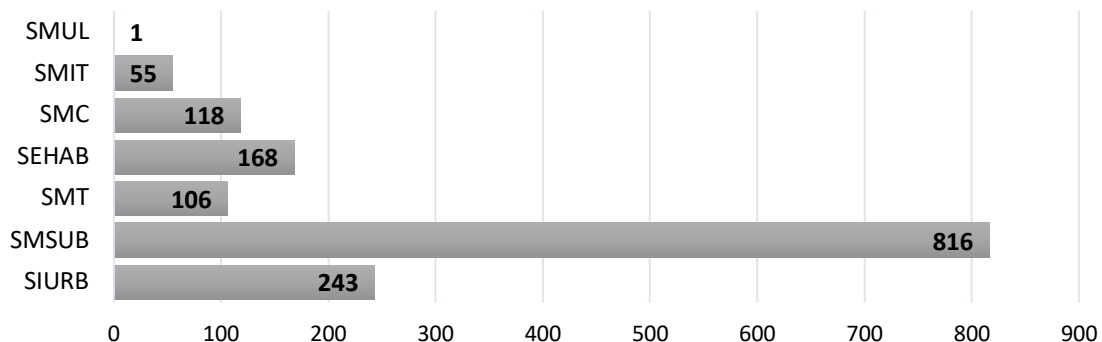


Figura 8. Gráfico dos Projetos realizados com recursos do Fundurb de acordo com Secretaria Municipal entre 2014 e 2022.

Ainda avaliando o número de projetos, com foco na escala do distrito de Cidade Tiradentes, observa-se que embora o distrito tenha se destacado como um dos que mais receberam projetos viabilizados pelo Fundurb entre 2014 e 2022, as obras foram voltadas apenas para melhoramentos de calçadas, melhoramentos viários e melhorias de duas praças públicas. O

mapa da Figura 9 traz a geolocalização dos projetos em Cidade Tiradentes realizados com recursos do Fundurb entre 2014 e 2021 segundo a natureza de cada um deles, evidenciando a categorização descrita.

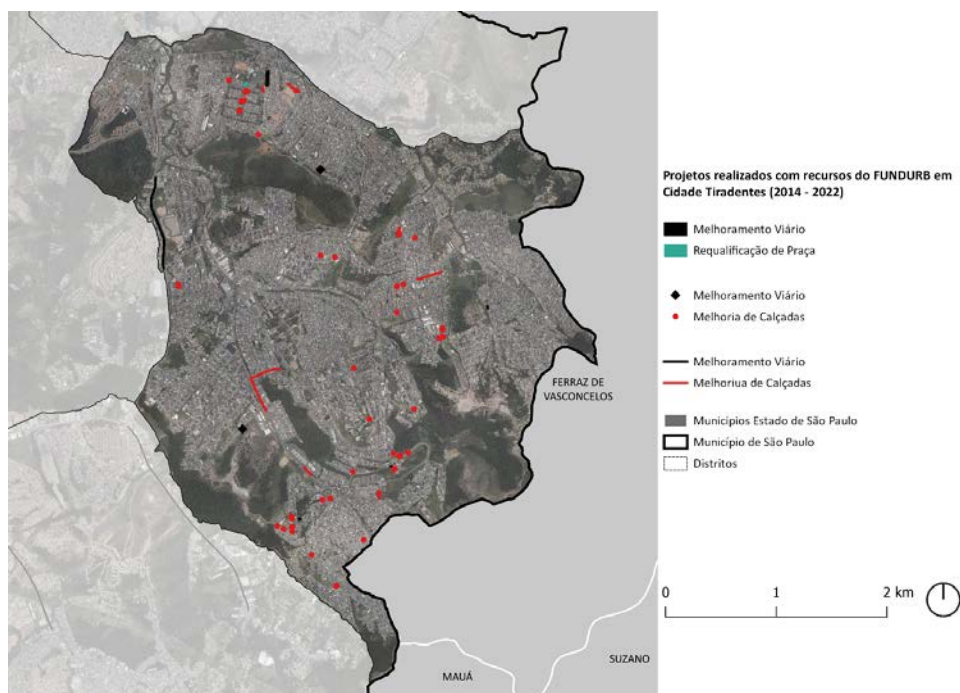


Figura 9. Mapa de Projetos realizados com recursos do Fundurb no distrito de Cidade Tiradentes entre 2014 e 2021. (FONTE: Elaboração do autor. Dados: Portal de Transparência do Fundurb. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade – PMSP. Projeção UTM/23S/Datum SIRGAS 2000).

A preponderância da Secretaria SMSUB na recepção dos capitais do Fundurb também aparece na escala distrital, sendo que todos os projetos realizados em Cidade Tiradentes no período analisado foram realizados por essa Secretaria Municipal.

Como relatado, os dados georreferenciados apresentados pelo site do Fundurb não especificam de forma completa os valores liquidados por projeto ou por distrito. Assim, para as análises dos valores liquidados foi consultado o Monitoramento do Plano Diretor de São Paulo, onde foi possível averiguar os gastos do Fundurb na escala distrital, complementando a pesquisa por número de projetos viabilizados por distrito.

Essa análise trouxe algumas informações relevantes, onde foi possível observar que apesar de Cidade Tiradentes ser um dos distritos com maior número de projetos com verba do Fundurb, a relação de valor não foi direta, sendo que os distritos de São Paulo que receberam os maiores montantes de capital do fundo foram os distritos República, região central, seguido de Jardim São Luís e Cidade Ademar, Zona Sul de São Paulo.

No distrito República os maiores valores liquidados foram direcionados na requalificação do Vale do Anhangabaú, sendo que apenas em 2020, cerca de R\$ 108 Milhões foram aplicados no projeto (número quase 20 vezes maior do que a somatória da aplicação do Fundurb em Cidade Tiradentes durante 6 anos). O número chama atenção, pois é possível ainda observar uma inclinação da política pública para grandes projetos urbanos de requalificação, relacionados com a atração de grandes eventos em detrimento de outras necessidades no município. Essa postura é bastante criticada por alguns autores (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2002; HARVEY, 1996) quando analisadas ações aos moldes de requalificações com diretrizes de embelezamento e de dotação das cidades como um modelo atrativo ao mercado.

Além do destaque dos gastos do distrito República, nos dois distritos da Zona Sul de São Paulo que se destacaram na recepção de recursos, verifica-se que os maiores montantes do fundo

foram direcionados para projetos e obras voltadas para a execução de obras de contenção de risco, enchentes e provisão habitacional nos distritos Jardim São Luís e Cidade Ademar.

Entre todos os distritos da capital paulistana, Cidade Tiradentes foi o 42º distrito que mais recebeu capital do Fundurb. A Figura 10 exibe a concentração de valores liquidados dos projetos por distrito, onde é possível verificar a concentração na região central, zona Sul e em alguns distritos da Zona Leste.

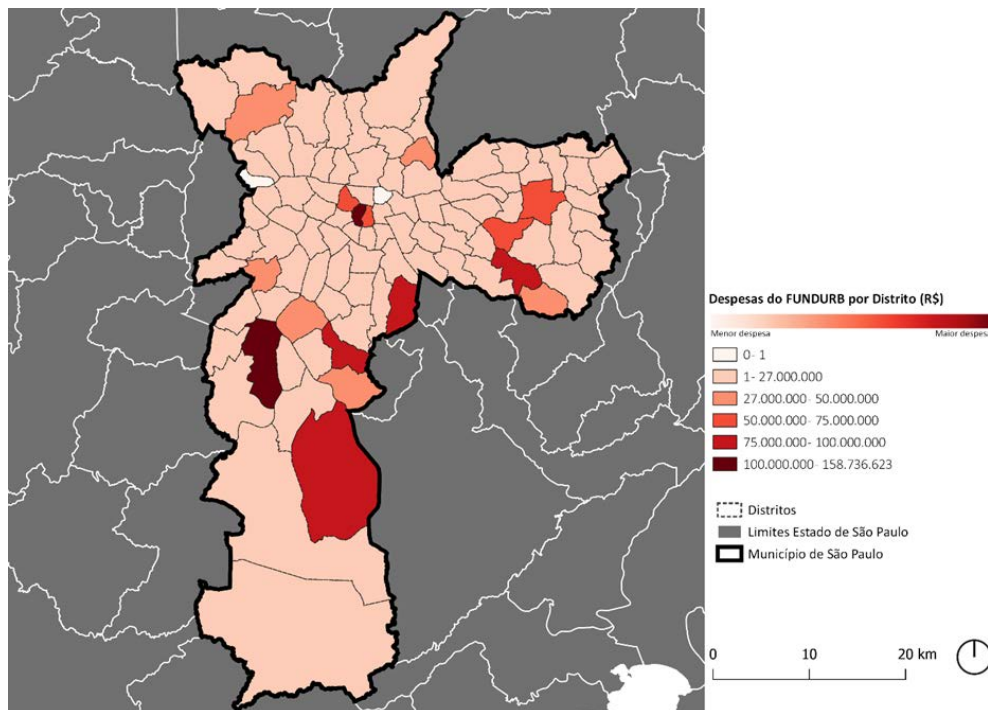


Figura 10. Mapa da distribuição das despesas do Fundurb por distrito entre 2014 e 2021. (FONTE: Elaboração do autor. Dados: Monitoramento do Plano Diretor de São Paulo. Base Cartográfica: Mapa Digital da Cidade – PMSP. Projeção UTM/23S/Datum SIRGAS 2000).

Essa diferença entre número de projetos e valor dos projetos leva a crer que as obras realizadas no distrito podem ter caráter pontual e que liquidam uma quantidade de capital baixo, voltadas, quase que de forma unânime, para melhoramentos viários. Pondera-se também que o número de obras viárias realizadas em Cidade Tiradentes pode estar associado com a breve abertura legal para utilização dos recursos vinculados de mobilidade com melhoramentos viários, conforme a modificação imposta ao Fundurb pela Lei 17.217/2019.

Apesar das obras mapeadas, alguns projetos viabilizados pelo fundo não estão associados especificamente a um único distrito, devido a seu impacto e abrangência regional, a exemplo da implantação de rede de transporte coletivo e de equipamentos públicos. Para esses casos, ainda que a localização desse tipo de projeto e obra atinja Cidade Tiradentes, o gasto não está associado com o distrito exclusivamente, já que a sua extensão e impacto extrapola os limites distritais.

Um exemplo dessa questão são alguns projetos habitacionais, obras de redução de alagamento e a conclusão das obras de 12 novos Centros Educacionais Unificados (CEUs), sendo um deles localizado no distrito de Cidade Tiradentes, onde os dados abertos do monitoramento do Plano Diretor demonstram as obras do equipamento público como “supradistritais” e sem localização especificada por distrito. No caso exemplificado, os CEUs são equipamentos da Secretaria Municipal de Educação (SME) e que aglutinam educação básica, educação profissionalizante, cultura e esporte em um único equipamento e detém uma capilaridade e extrema relevância para aumento do acesso à cultura e esporte na periferia da cidade de São Paulo (OLIVEIRA, 2017).

Finalmente, estudando a liquidação dos gastos por secretaria (em função da estratégia setorial de repasses do fundo), os maiores repasses foram para a Sehab, seguido de SMSUB e SIURB, números pautados nos gráficos representados na Figura 11 e Figura 12.

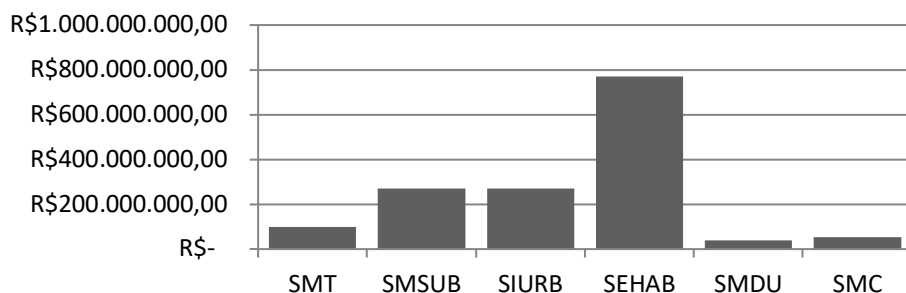


Figura 11. Gráfico de despesas do Fundurb por secretaria entre 2014 e 2021. (FONTE: Elaboração do autor. FONTE: Monitoramento do Plano Diretor).

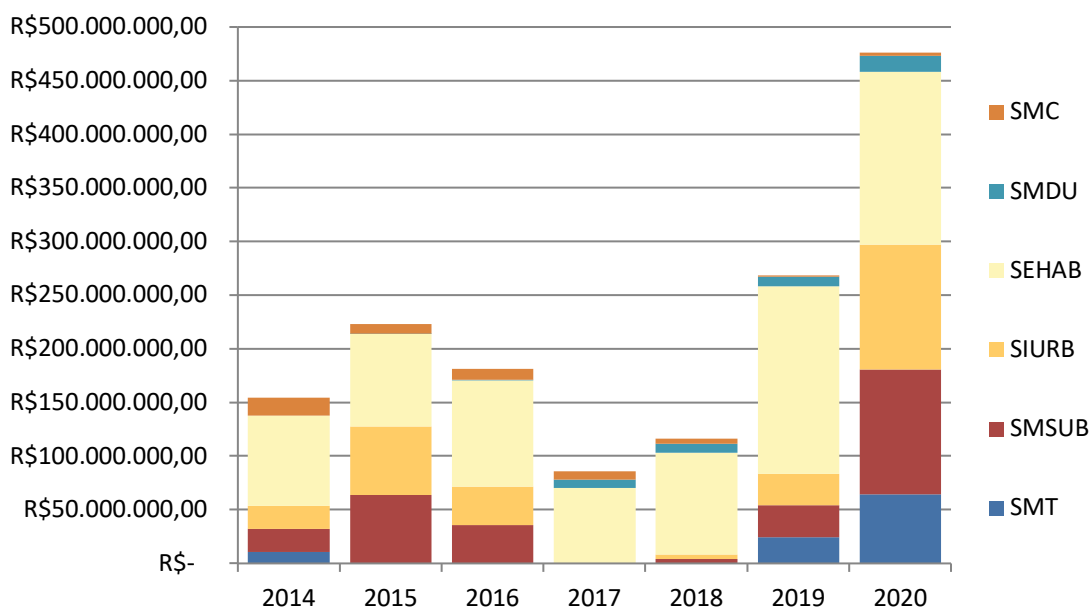


Figura 12. Gráfico de Despesas do Fundurb por secretaria e ano. (FONTE: Elaboração do autor. FONTE: Monitoramento do Plano Diretor).

Apesar da identificação dos maiores repasses de capital do fundo para essas secretarias em Cidade Tiradentes, constata-se que entre todas as secretarias que receberam verba do Fundurb, a SMSUB foi a única que destinou recursos para o distrito, como evidenciado pelo Quadro 1¹¹.

ANO	SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO						TOTAL
	SMT	SMSUB	SIURB	SEHAB	SMDU	SMC	
2014	R\$ -	R\$ 961.718,45	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 961.718,45
2015	R\$ -	R\$ 782.726,90	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 782.726,90
2016	R\$ -	R\$ 362.410,09	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 362.410,09
2017	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
2018	R\$ -	R\$ 15.093,98	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 15.093,98
2019	R\$ -	R\$ 634.423,77	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 634.423,77
2020	R\$ -	R\$ 2.501.447,51	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 2.501.447,51

Quadro 1. Despesas do Fundurb por Secretaria e ano em Cidade Tiradentes. (FONTE: Elaboração do autor. Dados: Monitoramento do Plano Diretor de São Paulo).

Encaminhando para as conclusões, em São Paulo existem 32 Subprefeituras, assim avalia-se que o fato de a SMSUB receber o segundo maior volume de capital do Fundurb, decorre da necessidade de divisão do recurso entre as Subprefeituras do município. Entretanto, sem considerar o valor destinado para a construção do CEU no recorte de análise, estima-se que

entre o que foi destinado à SMSUB (única Secretaria que realizou projetos em Cidade Tiradentes com recursos do Fundurb) apenas 5% foi destinado ao bairro. Nessa mesma linha, considerando os dados pesquisados, entre as despesas liquidadas anualmente, Cidade Tiradentes recebeu, no máximo, 0,6% do total dos recursos do fundo, número referente às despesas do ano de 2020¹².

5. Conclusão

O artigo se propôs a elaborar uma reflexão do quanto a política urbana em âmbito municipal, com foco nas estratégias de financiamento de projetos e obras urbanas e redistribuição dos lucros sobre a urbanização, impactou territórios conotados estruturalmente pela segregação socioespacial e que apresentam diversos indicadores de desigualdade social, com foco no distrito de Cidade Tiradentes, extremo leste do município de São Paulo.

O raciocínio construído trouxe, primeiramente, um panorama sobre desigualdade e segregação socioespacial estruturada entre centro e periferia e segundo classes sociais e renda. Seguiu-se com um recorte territorial no distrito de Cidade Tiradentes, considerando as suas especificidades enquanto bairro periférico cuja construção foi protagonizada pelo Estado e que ainda hoje, quase trinta anos após a conclusão das últimas unidades produzidas pela COHAB, o distrito apresenta indicadores de alta desigualdade social.

Foi relacionado, em seguida, esse quadro de urbanização desigual com a política urbana em escala municipal que é capaz de auferir capital para todo o município com o objetivo de promover melhorias urbanas nos setores de habitação, mobilidade urbana, oferta de infraestrutura urbana, acesso a áreas verdes públicas e acesso a equipamentos públicos: o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Foi discorrido sobre as origens e a regulamentação do fundo, abordando primeiramente a política urbana da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) responsável por encaminhar recursos financeiros para o Fundurb. Após contextualizado o território e a política urbana, foi avaliado de que forma Cidade Tiradentes é abordado na aplicação dos recursos do Fundurb, com o objetivo de refletir no quanto o fundo contribuiu para melhorias urbanas no território e de que forma dialoga com os indicadores sociais sobre desigualdade social no distrito.

A respeito da arrecadação do Fundurb, foi observada uma ascensão das receitas principalmente as captadas com recursos da OODC. Os distritos com as maiores participações na arrecadação da OODC estão concentrados no setor expandido da cidade e também no setor sudoeste do município, locais que concentram extratos sociais de maior renda, maiores infraestruturas (inclusive de transporte) e maior valorização fundiária.

Considerando a distribuição dos recursos do Fundurb e a premissa de redistribuição da valorização fundiária para a coletividade, nota-se que há uma inversão entre geração de recursos via OODC e recepção de projetos viabilizados pelo fundo. A aplicação dos recursos é, de maneira geral, realizada em territórios distintos daqueles onde os recursos do fundo foram captados, onde as regiões com o maior número de projetos realizados estão localizadas nas franjas da cidade em distritos com menor padrão de renda e vulnerabilidade social. Chama a atenção, no entanto, o grande volume dos recursos despendidos para grandes projetos urbanos de requalificação de espaços públicos na região central, em detrimento da desigualdade e exclusão discorrida, na medida em que a diferença entre os volumes de capitais despendidos nessa requalificação e nos distritos localizados na periferia da cidade é bastante expressiva.

Ao aprofundar a análise sobre os projetos aprovados em Cidade Tiradentes foi constatado que, quase de forma exclusiva, os projetos realizados estão na categoria de melhoramentos viários com algumas melhorias em praças e de passeio público. As obras realizadas dialogam com a mobilidade em escala local e melhoria na qualidade para os modais a pé, sem um impacto em escala macro, e que não parecem afetar os problemas estruturais de deslocamento da região.

Além das obras citadas, foi observado que os recursos do fundo viabilizaram também a construção de doze novos CEUs em São Paulo em 2020, um deles localizado em Cidade Tiradentes, um equipamento de válida importância para áreas que apresentam padrões de urbanização desiguais e índices de vulnerabilidade social altos, na medida em que viabiliza acesso a equipamentos raros em áreas periféricas. Considera-se que o repasse de recursos do Fundurb para a viabilização desse equipamento, seja um dos únicos resultados encontrados que dialoga com os indicadores de desigualdade do distrito.

Além dos destaques pontuais de direcionamento dos recursos nos extremos da cidade, tanto os projetos como a liquidação dos gastos foram realizados de forma bastante setorial, o que reforça a forma como o fundo é operado, baseado nos repasses às Secretarias da PMSP, a solicitação de recursos pelas Secretarias que obtém recursos, seguido da aprovação dos projetos pelo Conselho Gestor do fundo. Conclui-se que a regulamentação do fundo possui uma estratégia de aplicação focada em mobilidade urbana e na política habitacional e que em outros âmbitos, o fundo coloca um rol exemplificativo da forma como as Secretarias podem utilizar os recursos.

Embora o rol explicativo forneça base para se planejar infraestruturas e equipamentos urbanos que podem contribuir para o desenvolvimento de territórios que apresentam altos índices de desigualdade social e vulnerabilidade urbana e social, a escala da regulamentação do Fundurb no PDE não explora medidas e indicadores de desigualdade para a aplicação dos recursos. A ponta da distribuição torna-se setorial, com aprovação do Conselho Gestor do fundo. Mostra-se pertinente a inserção de indicadores para a aplicação do fundo em diálogo com índices de desigualdade e vulnerabilidade social para guiar a aplicação e as decisões sobre os rumos das despesas o fundo de forma mais evidente na política urbana do município.

Em função desse comportamento, além da construção do CEU, avaliou-se que as obras realizadas em Cidade Tiradentes tiveram pouco volume de capital envolvido, restritas a um impacto local sem uma relação macro com os índices de desigualdade do território.

6. Referências

ARANTES, Otilia; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **Cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. **Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio**.

FERREIRA, J. S. W. **A forma urbana patrimonialista**: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 24, E202228pt, 2022.

FURTADO, Fernanda; ACOSTA, Cláudia. **Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países**. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge: Lincoln Institute, 2012.

FURTADO, Fernanda; ARAÚJO, Jefferson T. **Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro**: percurso, avanços e permanências no último decênio. In: 3º Congresso Iberoamericano de Suelo Urbano. Curitiba, 2017.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 39, 1996.

LEITE, Carlos; ACOSTA, Claudia; HERLING, Teresa; BARROZO, Liga; SAUDIVA, Paulo. **Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 33, n. 97, p. 37-60, 2019.

MARICATO, Ermínia; PEDROSA, João A. **The Quality of the built environment of popular housing projects in Brazil**. XI Bartlett International Summer School, 1991, Paris. Proceedings of Bartlett International Summer School. Londres: Bartlett International Summer School (p. 61-68), 1991.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. São Paulo: Vozes, 1987.

MAUTNER, Yvonne. **A periferia como fronteira de expansão do capital**. In: Csaba Deák e Sueli Shiffer (orgs.). O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: FUPAM/Edusp, 1999. p.245-259.

NAKANO, Kazuo Anderson. **4 COHABs da zona leste de São Paulo: território, poder e segregação**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

NOBRE, Eduardo. **Do Solo Criado à Outorga Onerosa do Direito de Construir: a experiência do município de São Paulo na aplicação de instrumentos de recuperação imobiliária**. In: Anais do XV ENAMPUR: Espaço, Planejamento e Insurgências. Belo Horizonte, 2015.

NOBRE, Eduardo; SEO, He Nem Kim; MARQUES, Marina P. **Avaliação da aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo**. In: NOBRE, Eduardo; SEO, He Nem Kim (Orgs.). Aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano. São Paulo: FAUUSP, 2021.

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 (Orgs.). Aplicação dos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades do planejamento urbano. São Paulo: FAUUSP, 2021.

OLIVEIRA, Paula Custódio de. **O CEU na integração da periferia**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

OTERO, Estevam V. **As possibilidades e os limites da reabilitação de conjuntos habitacionais em São Paulo**. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

SMOLKA, Martim O. **Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development**. Policy Focus Report Series, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo; Studio Nobel, 2001.

Leis consultadas

BRASIL. Lei 10.257. **Estatuto da Cidade**. Brasil, 2001.

SÃO PAULO. Lei 16.050. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo**. São Paulo, 2014.

7. Notas

1 O gráfico na seção de explicação do FunduRb nesse artigo demonstra as porcentagens de fontes de verbas do Fundurb e expressa a preponderância dos recursos arrecadados via OODC em detrimento de outras verbas que são destinadas ao fundo.

2 O conceito de caracterização de setor sudoeste é explicado por Flávio Villaça (2001) e corresponde aos espaços intraurbanos que concentram as classes sociais de renda mais alta, ainda que existam de forma espalhada a presença de classes de renda alta em outros territórios da cidade na Zona Norte, Leste e extremo Sul.

³ Os dados sistematizados em 2022 encontram-se em <https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#13>.

4 De acordo com dados disponíveis em: <https://saopaulo.dieese.org.br/indicadores.php>. Acesso em novembro de 2022.

5 De acordo com os dados abertos do Monitoramento do Plano Diretor de São Paulo, planilha “OODC – Arrecadação”, com informações de arrecadação entre os anos de 2004 e 2019. <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>.

6 ADIN nº 2172188-33.2021.8.26.0000, considerou inconstitucional a alteração da Lei 17.217/2019 que alterou o Art. 340 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, em relação às diretrizes para a aplicação dos recursos mínimos obrigatórios para a política de mobilidade urbana, conforme consta em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/assessoria_juridica/adi-2172188-33-2021-8-26-0000/. Acesso em dez. 2022.

7 A Sehab é a responsável pela gestão e aplicação dos recursos de habitação, tanto os carimbados (30% obrigatórios) assim como os recursos livres.

8 A SMT e SIURB são as Secretarias responsáveis pela gestão e aplicação dos recursos de mobilidade. A proporção destinada a cada uma varia e as duas viabilizam projetos e obras com os recursos livres e carimbados para a política de mobilidade.

9 O Plano de Metas do município é um plano elaborado para um quadriênio, ordinariamente realizado no início da gestão da Prefeitura, onde estão organizadas as ações prioritárias para o município em relação a diversas agendas envolvendo uma diversidade de Secretarias do Município, de acordo com as metas traçadas.

10 Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712. Acesso em jul. 2022

11 Essa categorização por secretaria e valores totais por ano não considera os gastos e projetos que atingem o distrito, mas que são categorizados como “Supradistrital” pelos dados abertos do acompanhamento do instrumento.

12 A estimativa foi realizada considerando a razão entre as despesas anuais total do fundo e as despesas anuais da SMSUB, considerando que foi a única Secretaria da Prefeitura do Município que liquidou recursos do Fundurb em Cidade Tiradentes.