

A INSTRUMENTAÇÃO DAS AÇÕES PÚBLICAS NA GESTÃO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FUNDURB) DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Daniel Bruno Garcia*

Anderson Kazuo Nakano**

* Prefeitura de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

** Universidade Federal de São Paulo, Instituto das Cidades, São Paulo, SP, Brasil

Resumo

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) tem sido usada pelos entes públicos municipais para financiar suas políticas urbanas. No município de São Paulo, os recursos captados por meio da OODC são a principal receita do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) de São Paulo, cujas aplicações voltam-se às infraestruturas e temáticas previstas no Estatuto da Cidade. Este estudo objetiva descrever os procedimentos e condicionantes institucionais que influenciam as aplicações desses recursos, a partir do conceito neoinstitucionalista de instrumentação da ação pública elaborado por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) e por Lascoumes e Le Galès (2012). Foram analisados documentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento que gerencia o FUNDURB, do Sistema de Orçamento e Finanças e do portal de monitoramento do Plano Diretor Estratégico de 2014. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores das Secretarias Municipais de Habitação, Transporte e Infraestrutura e Obras Urbanas. Como resultados, identificou-se que condicionantes institucionais (restrições do quadro de servidores, complexidade do arcabouço sobre licitações e fluxos burocrático-processuais) incidem no prazo de tramitação dos processos e até mesmo na localização dos investimentos no território paulistano.

Palavras-chave

FUNDURB; Ação Pública; São Paulo.

THE INSTRUMENTATION OF PUBLIC ACTIONS IN THE MANAGEMENT OF THE URBAN DEVELOPMENT FUND (FUNDURB) OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO

Daniel Bruno Garcia*

Anderson Kazuo Nakano**

* Prefeitura de São Paulo, São Paulo, SP, Brazil

** Universidade Federal de São Paulo, Instituto das Cidades, São Paulo, SP, Brazil

Abstract

The Transfer of Development Rights (TDR) has been used by municipal public entities to finance their urban policies. In the city of São Paulo, the resources obtained through TDR constitute the primary revenue source for the Urban Development Fund (FUNDURB) of São Paulo, whose allocations are directed towards the infrastructure and themes outlined in the City Statute. This study aims to describe the procedures and institutional constraints that influence the allocation of these resources, based on the neoinstitutionalist concept of public action instrumentation developed by Halpern, Lascoumes, and Le Galès (2021) and by Lascoumes and Le Galès (2012). Documents from the Municipal Department of Urbanism and Licensing of the Municipality of São Paulo, which manages FUNDURB, the Budget and Finance System, and the Monitoring Portal of the 2014 Strategic Master Plan, were analyzed. Additionally, semi-structured interviews were conducted with employees from the Municipal Departments of Housing, Transportation, and Urban Infrastructure and Works. As a result, it was identified that institutional constraints (limitations in the staff structure, complexity of the procurement framework, and bureaucratic-processual workflows) affect the processing time of procedures and even the location of investments within the territory of São Paulo.

Keywords

FUNDURB; Public Action; São Paulo.

A INSTRUMENTAÇÃO DAS AÇÕES PÚBLICAS NA GESTÃO DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FUNDURB) DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

*Daniel Bruno Garcia**

*Anderson Kazuo Nakano***

Introdução

Nos municípios brasileiros, o financiamento para a implementação do plano diretor constitui-se como um dos principais componentes da política de desenvolvimento urbano local. No entanto, a maioria desses municípios enfrenta grandes dificuldades financeiras para a realização dos objetivos propostos em seus planos diretores. Rolnik (2009, p. 42), em análise sobre os obstáculos na implementação da agenda da reforma urbana no Brasil, aponta que “a maior parte dos municípios depende das chamadas transferências voluntárias e/ou de acesso a operações de crédito para poder realizar obras e investimentos em infraestrutura urbana”.

Mesmo no município de São Paulo, o maior do país em termos populacionais (11,2 milhões de habitantes em 2022), com receita própria de R\$ 43,8 bilhões em 2021, há dificuldades financeiras para a efetivação dos objetivos propostos no atual Plano Diretor Estratégico (PDE – Lei municipal nº 16.050/2014). Diante dessa limitação, o PDE manteve o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)¹ instituído pelo PDE anterior (Lei municipal nº 13.430/2002) para receber recursos extraordinários, principalmente oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), destinados à promoção do desenvolvimento urbano local.

Com respaldo do Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), a OODC foi incorporada ao PDE de 2002 (Lei nº 13.430/2002) e implementada em 2004, após

1. Ao longo do texto, FUNDURB será denominado também como “Fundo”.

a sua regulamentação por meio do Decreto 44.703/2004. O PDE de 2002 criou o FUNDURB, conta-corrente específica que recebe os recursos da OODC e os aplica nas temáticas estabelecidas pelo Art. 26, I a IX, do Estatuto da Cidade. Instituiu, também, o Conselho Gestor do FUNDURB (CG-FUNDURB), na seção VIII, do Art. 235 ao Art. 238, para garantir, de maneira insuficiente, a participação social na gestão do Fundo.

Os problemas e demandas urbanas, ambientais e sociais originários das profundas desigualdades dos espaços intraurbanos paulistanos tornam o FUNDURB mais relevante no governo da cidade de São Paulo. Sua importância para a implementação do PDE exige entendimentos precisos sobre seus procedimentos e condicionantes institucionais existentes na Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Diante dessa importância, este artigo tem como objetivo descrever procedimentos e condicionantes incidentes na gestão do FUNDURB, visto como um dos principais componentes do atual PDE e, por conseguinte, da política de desenvolvimento urbano local. Nesse sentido, o propósito é contribuir para o entendimento sobre diferentes aspectos institucionais (restrições do quadro de servidores, complexidade do arcabouço sobre licitações e fluxos burocrático-processuais) que influenciam o modo de implementação e o desempenho das operações do FUNDURB.

As descrições feitas neste trabalho estabelecem diálogo próximo com Paim e Peres (2021) e Paim (2019), que estudaram as arenas de decisão do FUNDURB, ao buscar elucidar o fluxo de encaminhamentos após a deliberação sobre a alocação dos recursos do Fundo. Também estabelecem diálogo com Nakano e Rosseto (2021), que apresentaram um panorama dos fluxos burocráticos necessários para o recolhimento da OODC, principal fonte de receitas do FUNDURB, ao delinear os fluxos burocráticos empreendidos para a execução de despesas do Fundo. O objeto deste texto pode se relacionar, ainda, com as discussões existentes sobre a gestão compartilhada de fundos públicos. Por exemplo, Gohn (2016) elucida que a simples existência de conselhos de políticas públicas, sobretudo daqueles envolvidos na gestão compartilhada, não cumpriu a expectativa de maior distribuição do poder e maior cooperação entre Estado e sociedade civil. A autora demonstra que os estudos sobre a temática, em diferentes campos do conhecimento, transitaram da análise da disseminação de espaços participativos para a análise sobre o funcionamento desses espaços. Como uma vertente dos trabalhos atuais, estudiosos têm se interessado pela relação de causalidade entre as decisões emanadas das instâncias participativas e os resultados das políticas públicas (RODRIGUES, 2021).

As caracterizações empreendidas neste texto baseiam-se no arcabouço teórico neoinstitucionalista aplicado às “políticas do urbano” (MARQUES, 2018), as quais formam

[...] o conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano – o espaço social da cidade e seus territórios –, mesmo que por vezes incidam principalmente sobre os seus moradores. Estão aí incluídas evidentemente as políticas de produção do próprio espaço urbano construído, tanto em sua dimensão de intervenção direta, como as políticas de transportes, infraestrutura urbana e habitação popular, quanto as de regulação estatal das ações privadas de produção do ambiente construído, como as políticas de licenciamento de empreendimentos habitacionais privados. (MARQUES, 2018, p. 14)

Segundo tal corrente, as instituições estatais, que intermedeiam a relação do Estado com setores da sociedade civil (movimentos sociais, empresários, cidadãos em geral), não podem ser interpretadas como sendo isentas de interesses ou de lógicas próprias de funcionamento. Em outras palavras, o Estado pode ter autonomia decisória e o entendimento a respeito do seu funcionamento pode lançar luz sobre as diferenças encontradas entre os objetivos propostos pelas intervenções estatais e os efeitos de fato produzidos por elas.

Para compreender o funcionamento das engrenagens e operações das instituições estatais sob o enfoque neoinstitucionalista, este artigo vale-se do conceito de instrumentação da ação pública presente nos trabalhos elaborados por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) e Lascoumes e Le Galès (2012). Lascoumes e Le Galès (2012) argumentam que o Estado compartilha espaços de poder com atores múltiplos em sistemas de governança. Nesse processo, o Estado elabora, adota e adapta instrumentos para exercer ações públicas necessárias à implementação de políticas. Os autores definem ação pública como “espaços sociopolíticos construídos tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p. 21). O instrumento da ação pública, por sua vez, é

[...] um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador [...]. O instrumento é um tipo de instituição social [...]; a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento [...]; finalmente, a ferramenta é um micro dispositivo [sic] dentro de uma técnica [...]. (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p. 21-22)

Os autores ressaltam que os instrumentos de ação pública não são neutros e isentos. Pelo contrário, expressam escolhas e disciplinam a relação entre governantes e governados. Nas palavras deles:

[...] instrumentos são evidentemente instituições, porque eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 23)

A instrumentação da ação pública, por um lado, organiza os poderes entre os atores (privados, societários, públicos – burocráticos e/ou políticos) envolvidos com uma dada intervenção; por outro, define um processo de retroalimentação, institucionalizando, de forma autônoma, os próprios instrumentos. Para análises que assumem a abordagem de Lascoumes e Le Galès (2012; 2021) como objeto, os autores sugerem que a conjugação de fatores como organização de poderes e institucionalização pode produzir três efeitos: (i) inércia; (ii) representação específica da questão tratada pela ação; e (iii) indução de uma problematização particular da questão.

Como os instrumentos da ação pública, conforme acepção de Lascoumes e Le Galès (2012), influem nos resultados da implementação do FUNDURB? Para responder a essa pergunta, importa entender que instrumentos, técnicas ou ferramentas estão presentes na gestão e aplicação dos recursos do Fundo. Para tanto, foram realizadas revisões bibliográficas e análises documentais sobre o tema, bem como entrevistas com técnicos da PMSP. Com vistas a analisar e discutir os fluxos dos processos, procedimentos e condicionantes institucionais de gestão e aplicação dos recursos do FUNDURB, entre 23 de março e 19 de abril de 2022, foram realizadas entrevistas semiestruturadas conduzidas com três servidores atuantes na Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), na Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e na Secretaria Municipal de Transportes (SMT). Os servidores, escolhidos intencionalmente, exercem função de nível superior, assessorando os gabinetes das secretarias mencionadas, todos com mais de cinco anos de atuação na Prefeitura de São Paulo, sendo dois deles servidores efetivos. SEHAB e SIURB foram escolhidas por representarem os maiores dispêndios no âmbito do FUNDURB.

2. A instrumentação das ações públicas na gestão do FUNDURB

A aplicação dos recursos do FUNDURB se vale da instrumentação das ações públicas em “espaços sociopolíticos construídos tanto por **técnicas e instrumentos** quanto por **finalidades, conteúdos e projetos**” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21 – grifos nossos). Em tais espaços sociopolíticos, ocorrem os jogos de interesse presentes nas interações entre atores governamentais e da sociedade civil. Esses jogos podem ocorrer tanto no âmbito do CG-FUNDURB quanto nas interações entre as secretarias municipais que utilizam recursos do FUNDURB e agentes das “políticas do urbano”, entendidas conforme acepção de Eduardo Marques (2018).

Conforme mencionado, as **técnicas** e os **instrumentos** dessa ação pública são os mediadores entre os atores envolvidos nos espaços sociopolíticos. São as técnicas e os instrumentos de política urbana, aqueles relacionados à OODC e ao FUNDURB. De um lado, esses elementos são necessários para delimitar escopos de trabalho, resguardar a integridade de informações e a lisura dos processos, incidindo, inclusive, sobre a produtividade dos servidores públicos. De outro, são capazes de exprimir concepções acerca dos conteúdos das políticas urbanas, bem como de incentivar, facilitar ou obstruir a interlocução entre as partes envolvidas. Trata-se das normas (leis, decretos e portarias aos quais os tomadores de decisão e servidores ficam submetidos para a execução dos recursos), dos sistemas de trabalho para registrar e formalizar as solicitações e execução dos recursos (o Sistema Eletrônico de Informações – SEI) e dos ritos e fóruns, formais e informais, para tomada e operacionalização das decisões.

Enquanto a instrumentação para a arrecadação da OODC em que instrumentos, técnicas, ferramentas e artefatos burocráticos intermedeiam procedimentos com atores externos ao Estado (NAKANO; ROSSETO, 2021), no caso da aplicação dos recursos do FUNDURB, os atores são, em grande parte, estatais – órgãos da administração pública posicionados, a depender do contexto, mais próximos ou distantes do núcleo central de governo. Configuram arenas diversas, com assimetrias de forças, no bojo do Estado. Atores estatais, particularmente aqueles que atuam nas políticas do urbano, são inseridos no circuito somente após o processo que vai da tomada de decisão sobre a alocação dos recursos do FUNDURB à intervenção, passando por trâmites burocrático-administrativos que respondam às exigências que os instrumentos condicionam a liberação do recurso. Trata-se das empresas contratadas para a realização das obras, sendo mediadas por contratos administrativos. Nesse momento, os instrumentos da ação pública não são específicos do FUNDURB, mas aqueles inseridos no arcabouço institucional das licitações e contratos, válido para todos os entes da Administração Pública em âmbito nacional. Os órgãos públicos também são demandados para a execução dos recursos, mediados, no campo formal, por instrumentos bipartites, tripartites ou convênios.

As **finalidades** dessa ação se inserem no amplo espectro de objetivos da política de desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo, relativos à equidade social e territorial. Além disso, compreendem “a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do município de São Paulo” e a “justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização” (Lei municipal nº 16.050/2014).

Os **conteúdos** referem-se às diferentes intervenções financiadas com recursos do FUNDURB, previstas em planos setoriais, em legislações específicas e nas

trajetórias históricas que configuraram as atuações dos órgãos da PMSP. Paim e Peres (2021) e Paim (2019) agrupam as aplicações desses recursos do FUNDURB com base nas funções de governo.² São seis as funções de governo operacionalizadas no período analisado: (i) cultura, (ii) urbanismo, (iii) habitação, (iv) saneamento, (v) gestão ambiental e (vi) transporte. Essas funções governamentais podem ser entendidas como “políticas do urbano”, na acepção de Marques (2018), pois agem sobre o tecido urbano, modificando o espaço – se não na construção do espaço propriamente dito, ao menos na interação dos cidadãos em seus fluxos sociais e cotidianos com as intervenções viabilizadas pelo Fundo. Dessa forma, consideram-se as funções governamentais como políticas do urbano.

O grupo “cultura” articula as ações orçamentárias de preservação e recuperação do patrimônio histórico e cultural e reforma e requalificação de equipamentos culturais. O grupo “urbanismo” abarca ações orçamentárias de infraestrutura em assentamentos, reforma e qualificação de centralidades de bairros, intervenções de obras de artes especiais, reforma de calçadas, pavimentação e recapeamento. O grupo “habitação” abrange ações orçamentárias segmentadas em provisão de habitações de interesse social, regularização fundiária e urbanização de assentamentos. Ações de drenagem estão contidas no grupo “saneamento”, enquanto, o grupo “gestão ambiental” corresponde apenas à implantação de parques lineares. Por fim, o grupo “transporte” reúne as ações orçamentárias destinadas às intervenções orientadas ao transporte coletivo público, como obras nos corredores de ônibus, nos terminais de ônibus, ou à mobilidade ativa, como a implantação de ciclofaixas, ciclovias e ciclorrotas.

Os **projetos** são as intervenções específicas de cada órgão, executadas com recursos do FUNDURB. Trata-se da materialização das finalidades e dos conteúdos no espaço urbano paulistano.

A instrumentação das ações públicas na gestão do FUNDURB pode ser mais bem detalhada em cinco macroetapas relativas à execução dos seus recursos que, conforme indicado, advém, em especial, da cobrança de contrapartidas financeiras referentes à OODC. A seção seguinte traz os detalhamentos dessas macroetapas, evidenciando os espaços sociopolíticos de aplicação das técnicas e instrumentos da ação pública com suas respectivas finalidades, conteúdos e projetos.

2. Essa classificação consiste em um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo. Para mais informações, ver Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão.

3. As macroetapas de execução dos recursos do FUNDURB

As relações de precessão e sucessão presentes nas cinco macroetapas de execução dos recursos do FUNDURB se articulam de forma dinâmica. As macroetapas são: (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. A seguir, são apresentadas cada uma das macroetapas, destacando, quando possível, seus fluxos operacionais, políticos, arenas e fóruns em que técnicas, instrumentos, finalidades, conteúdos e projetos intermedeiam a relação entre os atores envolvidos na implementação das políticas do urbano.

3.1. Macroetapa 1 de 5: Os processos decisórios na gestão dos recursos do FUNDURB

A expectativa de que o Conselho Gestor do FUNDURB fosse um espaço sociopolítico de gestão compartilhada dos recursos públicos não se cumpre nos seus processos decisórios. No PDE de 2002, as possibilidades de participação social no conselho não estavam claras. Conforme a lei desse PDE, o conselho deveria ser “composto por membros indicados pelo Executivo, garantida a participação da sociedade” (Lei nº 13.430/2002, Art. 235, § 1º). Essa definição genérica exigiu detalhamentos em quatro decretos³ instituídos entre 2003 e 2014, que alteraram a forma de composição do conselho privilegiando a participação de representantes do governo em detrimento de representantes da sociedade civil.

O texto do PDE de 2014 avançou ao dedicar uma seção ao tema do controle social, definindo, no Artigo 341, a composição paritária do CG-FUNDURB, com cinco representantes titulares e suplentes do governo e cinco da sociedade civil, oriundos dos Conselhos Municipais de Política Urbana (dois), Habitação (um), Trânsito e Transporte (um) e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (um). Em que pese esse avanço, a participação social no processo decisório do FUNDURB continua repleta de dificuldades. Ainda assim, Nakano e Rosseto (2021) reforçam que a institucionalização do CG-FUNDURB é relevante para que haja exposição dos projetos, das informações e dos tomadores de decisão perante a sociedade civil.

Paim e Peres (2021) e Paim (2019) elaboraram estudos relevantes sobre aspectos institucionais relacionados aos processos decisórios realizados na aplicação dos recursos financeiros do FUNDURB. Eles demonstram quais atores estão envolvidos nas arenas intragovernamentais, em que a instrumentação das ações públicas opera técnicas e instrumentos conforme finalidades, conteúdos e projetos relativos à utilização desses recursos. As ações ocorrem nos fluxos a serem seguidos para a

3. Decretos municipais nº 43.231/2003, 43.811/2003, 47.661/2006 e 51.437/2010.

realização de investimentos definidos em plano de aplicação,⁴ a ser debatido com o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e integrado ao projeto anual de lei orçamentária (PLOA) para o exercício seguinte (portanto, deve ser elaborado até setembro de cada ano, quando o Executivo submete o PLOA ao Legislativo). Paim (2019) formulou três hipóteses sobre os atores, as questões em disputa e as arenas desse processo. São elas:

1. O conselho gestor, diferentemente do que a norma prevê, não se configura como a principal arena decisória para a alocação dos recursos, cedendo espaço ao poder das secretarias participantes e para outros fóruns de deliberação.
2. Ao exercerem pouco poder deliberativo sobre os recursos, os representantes da sociedade civil no CG-FUNDURB têm participação limitada em processos decisórios.
3. As discussões sobre a localização dos investimentos perdem espaço para o conflito entre as secretarias participantes.

As hipóteses puderam ser aceitas de forma integral ou parcial, após entrevistas realizadas por Paim (2019) com servidores públicos das secretarias envolvidas com o FUNDURB. Evidências constantes em atas das reuniões do CG-FUNDURB também emitiram inúmeras assertivas convergentes com as hipóteses levantadas.

Sobre a primeira hipótese, Paim (2019) demonstra que o CG-FUNDURB se limita a validar decisões já tomadas em outros fóruns. A autora enumera os lócus e atores que, de fato, incidem sobre a decisão alocativa dos recursos: reuniões prévias entre as secretarias, a Junta Orçamentária-Financeira (JOF), as secretarias do núcleo governamental – Secretarias de Governo, Fazenda e Gestão – e, em menor grau, as deliberações emanadas do chefe do executivo. Supõe-se que nesses lócus ocorrem os jogos de interesses entre instâncias governamentais distintas que se relacionam com instâncias e grupos de interesse da sociedade civil, principalmente do setor empresarial ligado às políticas do urbano.

Quanto à segunda hipótese, a participação de atores da sociedade civil revela-se com “tímida influência” (PAIM, 2019, p. 67) em virtude de condicionantes como: pulverização regional dos investimentos; debate dos projetos em outros conselhos e tecnicidade das discussões. A tecnicidade – sem o respaldo dos órgãos estatais

4. Em que pese não haver especificações sobre o plano de aplicação nos primeiros decretos regulamentadores do FUNDURB, na prática, observou-se tratar de uma lista de obras elaborada por cada secretaria, contendo objeto e valor sobre cada intervenção.

gestores ou executores do FUNDURB – foi apresentada no trabalho de Nakano e Rosseto (2021) como um elemento que prejudica o cumprimento efetivo do mandato dos conselheiros que integram o CG-FUNDURB – representantes de segmentos da sociedade civil e oriundos do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU).

Em relação à terceira hipótese, a decisão sobre as localizações do investimento é tomada na secretaria que utiliza os recursos do FUNDURB conforme oportunidade e conveniência. As localizações não são definidas nas reuniões do CG-FUNDURB, ainda que se tenham encontrado registros sobre a tentativa da secretaria-executiva em utilizá-las como critério para aprovação de pleitos para destinação de recursos. São condicionadas pela capacidade de execução dos órgãos, existência de obras em andamento, complementação de recursos por outras fontes e aderência ao plano de governo (PAIM, 2019).

Uma vez que as decisões a respeito da aplicação dos recursos do FUNDURB são tomadas – seja para que uma dada intervenção componha a Lei Orçamentária Anual (LOA), seja para alterar (excluir, modificar ou incluir) uma intervenção ao longo do exercício financeiro –, elas são inscritas em um documento denominado Plano Anual de Aplicação. Trata-se de um conjunto de informações e documentos que podem ser cotejados com as normas de aplicação dos recursos do FUNDURB. A depender do canal, ambos são expostos em formatos distintos. Para as reuniões do CG-FUNDURB, cada secretaria leva sua proposta, e a secretaria-executiva do FUNDURB, desde que todos os critérios regulamentares estejam atendidos e após a aprovação – ainda que *ad referendum* –, publica o documento no Diário Oficial da Cidade como uma resolução do conselho gestor. Para o projeto de lei que é enviado à Câmara, para ser discutido e consubstanciar a Lei Orçamentária Anual do ano seguinte, as intervenções não são nomeadas, mas apresentadas de forma agrupada, de acordo com as codificações da despesa orçamentária, disponibilizadas como anexo ao projeto de lei, no formato conhecido como Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD).

As despesas realizadas com recursos do FUNDURB são os produtos finais das decisões tomadas em seus processos de gestão. São capazes de despertar a atenção de empresas privadas que participam dos jogos de interesse ao buscar contratações para a implementação das políticas do urbano. Para Marques (2018), o acesso aos fundos públicos integra as estratégias de valorização das empresas que incidem sobre essas políticas. Na Tabela 1, apresentam-se a contagem de empresas que foram contratadas exclusivamente pelo FUNDURB,⁵ bem como a contagem das que

5. Do ponto de vista orçamentário, o FUNDURB é um órgão e as secretarias são unidades orçamentárias (UO) vinculadas a esse órgão e que executam recursos da fonte Fundos municipais (Fonte 08); quando uma secretaria executa recursos diretos do Tesouro Municipal (Fonte 00), ela é denominada de órgão e possui alguma unidade orçamentária a ela vinculada (o gabinete, uma diretoria etc.)

foram contratadas por mais de um órgão além do FUNDURB. Fez-se essa diferenciação também para 8.835 empresas que executaram investimentos entre 2007 e 2020, destacando-se quantas foram contratadas por um único órgão e quantas firmaram contratos com mais de um órgão público.

Entradas	Quant. (A)	Valor nominal FUNDURB - (R\$ milhões) (B)	Valor nominal Outros órgãos - (R\$ milhões) (C)	Valor nominal Total - (R\$ milhões) (D = B+C)	Valor nominal por empresa - (R\$ milhões) (E = D/A)
FUNDURB exclusivamente	34	286,9	-	286,9	8,4
FUNDURB + Outros órgãos	334	2.862	24.543	27.406	82,05
Outro órgão exclusivamente	6.510	-	3.764	3.764	0,58
Mais de um órgão (exceto FUNDURB)	2.325	-	27.928	27.928	12,01

Tabela 1. Comparação entre valores recebidos por empresas contratadas exclusivamente por um órgão e empresas que mantiveram contratos com mais de um órgão, entre 2007 e 2020

Fonte: Elaborado pelos autores, segundo dados da Prefeitura de São Paulo (Sistema de Orçamento e Finanças - SOF)

As empresas que, além do FUNDURB, mantiveram contratos com outros órgãos mobilizaram recursos 9,7 vezes maiores do que as empresas que tiveram o FUNDURB como único órgão contratante. A relação é ainda maior quando se enfocam as contratações dos mais de 110 órgãos (administração direta, subprefeituras, autarquias, fundações e fundos, com exceção do FUNDURB) da Prefeitura de São Paulo. Nesses casos, as empresas que obtiveram contratos com mais de um órgão auferiram mais de 20 vezes os valores recebidos por empresas contratadas por um único órgão.

3.2. Macroetapa 2 de 5: Trâmites burocrático-administrativos para a liberação dos recursos do FUNDURB

Após as negociações protagonizadas pelos secretários das pastas e titulares das secretarias do núcleo de governo acerca do processo decisório para financiar determinadas intervenções, é necessário garantir o lastro orçamentário e financeiro para executá-las. Para tanto, os órgãos solicitantes dos recursos devem instruir um processo administrativo à secretaria que gere o FUNDURB, conforme o Art. 16 do Decreto Municipal nº 57.547/2016. Segundo esse artigo, o processo administrativo deve conter o Plano Anual de Aplicação, cujas finalidades e conteúdos correspondem a projetos que podem ser considerados como componentes das técnicas e dos instrumentos definidos de acordo com a teoria neoinstitucionalista sobre instrumentação da ação pública. São eles:

[...]

I – a apresentação com elementos visuais de cada objeto, tais como:

a) mapa e descrição dos objetos;

b) valor solicitado;

c) fotografias da situação inicial;

d) projeto, quando presente;

II – planilha descritiva com:

a) nome da ação e programa;

b) projeto/atividade e dotação orçamentária;

c) número do processo administrativo, quando existente;

d) programação da execução, contendo valor total, incluindo outras fontes de recursos, valor solicitado para o exercício e cronograma de execução de acordo com o desembolso;

e) indicadores a serem utilizados;

f) situação da ação;

g) endereço.

[...] (SÃO PAULO, 2016, Art. 16)

Estando devidamente instruídos, a secretaria executiva do FUNDURB analisa se os documentos apresentados pelo órgão solicitante obedecem às finalidades de aplicação previstas no PDE de 2014. Se sim, as intervenções são incorporadas ao Plano Anual de Aplicação da secretaria apresentado ao CG-FUNDURB, o qual, via de regra, não o reavalia. Publicada a resolução do CG-FUNDURB com esse plano, instrui-se um novo processo administrativo visando solicitar os recursos aprovados. Nele, são requeridos o Formulário de Solicitação de Recurso, o pedido de movimentação orçamentária (quando é necessário descongelar ou suplementar as dotações que são oneradas pelas intervenções previstas no Plano Anual de Aplicação) e documentos que vinculem o objeto da solicitação às categorias de investimento, conforme as prioridades previstas no Art. 11 do Decreto Municipal nº 57.547/2016 e no Art. 339 do PDE de 2014.

Observa-se que o instrumento não é taxativo para definir quais documentos vinculam as intervenções propostas às prioridades do PDE de 2014. Servidores envolvidos com a tramitação dos processos relataram que, tanto para a montagem do Plano Anual de Aplicação quanto para a solicitação de recursos, a orientação da secretaria executiva e a comunicação em canais informais, e não apenas pelas folhas de informação, foram cruciais para sanear problemas e garantir mais celeridade à autuação processual.

Após a devida instrução, os processos são encaminhados pela Assessoria Técnica de Colegiados e Comitê (SMUL/ATCC) à Secretaria da Fazenda (SF). A partir de 2019, a Secretaria de Governo passou a ter responsabilidade de análises para o embasamento das deliberações. Em caso de contrapartidas atreladas às metas, também se analisa se há riscos à execução do Programa de Metas. Esse procedimento

passou a ser institucionalizado com o Decreto 59.171/2020 de execução orçamentária. Na Secretaria da Fazenda, os autos são analisados por unidades responsáveis pela gestão orçamentária, pela gestão dos investimentos e pelas movimentações dos recursos do Tesouro Municipal. A depender da característica do pedido de movimentação (se há ou não oferecimento de contrapartidas, por exemplo), as decisões podem ser delegadas à Junta Orçamentário-Financeira (JOF).

Com tantos pontos de análise, não é incomum que transcorra um prazo superior a 30 dias entre a solicitação dos recursos e sua efetiva disponibilização. Internamente, nos órgãos solicitantes e nas instâncias de análise, há um leque heterogêneo de elementos a serem tramitados, que serão analisados por órgãos distintos. Hoyle e Campos (2019) apontam para a “vida política dos documentos”, que, no caso do FUNDURB, não circulam no CG-FUNDURB, mas, sim, na burocracia de médio escalão. Segundo os autores, diante das incertezas sobre a correta instrução processual, dos riscos de responsabilização por algum ato que, no futuro, possa se tornar objeto de investigação por órgãos de controle, do descompasso entre o tempo político e o tempo para uma justa apropriação dos componentes de cada documento, os burocratas formalizam suas deliberações de forma que possam se proteger, auxiliar ou gerar mais incertezas para o próximo burocrata para o qual o processo será remetido.

Além da tramitação via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), os valores liberados e executados e as receitas do FUNDURB são gerenciados, em sua secretaria-executiva, por um conjunto de planilhas que subsidiam os relatórios de prestação de contas. Os órgãos solicitantes também mantêm, em padrões de qualidade bastante distintos, os seus próprios controles para transação de informações com a secretaria-executiva e para prestação de contas.

A baixa informatização dos fluxos de trabalho e os saberes concentrados em alguns servidores contrastam com os esforços empreendidos pela PMSP para informatizar procedimentos e documentos, como a introdução do SEI, que, a partir de 2016, redesenhou fluxos e levou para o ambiente digital pilhas de documentos anteriormente dependentes de movimentações físicas. Os conhecimentos sobre a manipulação de técnicas e ferramentas encontram-se personalizados nos servidores que operam tais dispositivos e possuem baixa institucionalização.

Corroborando os relatos das entrevistas realizadas sobre a influência da vida política dos documentos, foram localizados 123 processos administrativos relacionados com solicitações de recursos do FUNDURB, entre 2017 e 2020, por meio do Portal de Processos da Prefeitura de São Paulo. Tais expedientes incluem os jogos entre interesses de diferentes setores governamentais envolvidos em espaços sociopolíticos nos quais se dão as instrumentações das ações públicas vistas na perspectiva da

teoria neoinstitucionalista. A Tabela 2 reúne os seguintes aspectos: o tempo médio, em dias, entre a solicitação inicial de cada órgão e a solicitação ajustada, na qual os itens previstos no Decreto 57.547/2016 foram validados pela Secretaria Executiva do Fundo; o tempo médio, em dias, entre a solicitação ajustada e a efetiva liberação do recurso nas dotações previstas para a execução das intervenções do Plano Anual de Aplicação. Também apresenta o número médio de setores da prefeitura pelo qual o processo precisou tramitar até a liberação do recurso.

Órgão	Nº de dias decorridos entre a solicitação inicial e a ajustada (média)	Nº de dias decorridos entre a solicitação ajustada e a liberação do recurso (média)	Nº de unidades pela qual o processo tramita (média)
SEHAB	17,8	15,4	11,9
SIURB	23,6	22,2	7,9
SMC	27,2	42,0	9,6
SMSUB	32,6	20,3	4,3
SMT	3,6	7,8	6,6
SMUL	3,7	9,3	7,6
Valores médios	24,2	18,6	6,1

Tabela 2. Tempo médio, em dias, da tramitação dos processos administrativos para solicitação de recursos do FUNDURB e quantidade média de unidades pelas quais o processo tramita, segundo dados das secretarias municipais entre 2017 a 2020

Fonte: Elaborado pelos autores, segundo dados do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Disponível em: <http://www.sei.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 5 ago. 2023.

Dez observações apresentaram o tempo de tramitação total (ajuste da solicitação e liberação dos recursos) superior a 130 dias. Nota-se que para SEHAB, SIURB, SMC e SMSUB é destinado aproximadamente um mês para ajustar a proposta, seja para incorporar adequações ao que a norma prevê, seja para incorporar novas decisões sobre a utilização dos recursos. Por fim, são necessárias de uma a quase três quinzenas para que o recurso seja disponibilizado ao órgão executor.

Finalizando a tramitação dos processos administrativos, com a anuência da Secretaria da Fazenda e do órgão gestor do FUNDURB, a disponibilidade orçamentária dos recursos pretendidos é registrada no SOF e as cotas financeiras são transferidas para as secretarias solicitantes. Elas passam a ser responsáveis pela execução (empenhamento e liquidação) dos recursos, bem como pela fiscalização e prestação de contas ao conselho gestor sobre a utilização dos valores. É possível que os recursos do FUNDURB sejam empenhados para uma obra já em andamento ou para uma licitação em curso cuja reserva de valores tenha sido feita por outra fonte. O uso dos recursos pelos órgãos solicitantes ocorre a partir de processos licitatórios.

3.3. Macroetapa 3 de 5: O processo licitatório e de contratação com recursos do FUNDURB

Os processos licitatórios e a formalização de contratos entre a Administração Pública e terceiros para a aquisição de bens e serviços necessários às atividades do Estado – no caso, a realização de projetos e a execução e o gerenciamento de obras – eram regidos, até 2021, pela Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos. Em 2002, passou a figurar no marco regulatório das licitações a modalidade do pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002. Outras modalidades, como consultas e Regime Diferenciado de Contratações (RDC), regrados, respectivamente, pelas Leis nº 9.472/1997 e nº 12.462/2011, além da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), não se aplicam ao objeto do presente estudo, mas são instrumentos do marco regulatório sobre a contratação, pelo Estado, de bens e serviços.

As finalidades, os conteúdos e os projetos que são objetos dos processos licitatórios e da formação de contratos entre a Administração Pública e terceiros, realizados na aplicação dos recursos do FUNDURB, correspondem às técnicas e aos instrumentos operados na instrumentação da ação pública definida pela teoria neoinstitucionalista. A depender da natureza (complexidade, ordinariedade) do bem ou serviço demandado, assim como do seu preço, a legislação – considerando a Lei nº 8.666/1993, e não a Nova Lei de Licitações – permite as seguintes modalidades licitatórias: (i) concorrência; (ii) tomada de preços; (iii) convite; (iv) concurso; (v) pregão; (vi) dispensa; e (vii) inexigibilidade de licitação.

Na esteira dos elementos apresentados por Hoyler e Campos (2019), os processos licitatórios também são arenas de relações entre burocratas de médio escalão, cujas incertezas, gerenciamento de riscos e inércia podem influenciar seu ritmo de tramitação. A Tabela 3 mostra a utilização dos recursos do FUNDURB entre 2007 e 2020, segundo as diferentes modalidades licitatórias.

Modalidade	Valor empenhado	%
Concorrência	2.671.567.306,97	62,71%
Não aplicável	560.105.674,94	13,15%
Dispensa de licitação	488.057.243,71	11,46%
Inexigibilidade	175.693.371,13	4,12%
Tomada de preços	170.139.420,29	3,99%
Pregão	152.142.464,82	3,57%
Convite	29.576.472,90	0,69%
Concurso	10.387.617,73	0,24%
Adiantamento/Suprimento de fundos	2.239.404,41	0,05%

Tabela 3. Modalidades de licitação utilizadas para aplicação dos recursos do FUNDURB, entre 2007 e 2020 (valores reais, em R\$)*

Nota: *Os valores nominais foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE), a preços de dezembro de 2020.

Fonte: Elaborado pelos autores, segundo dados da Prefeitura de São Paulo (Sistema de Orçamento e Finanças – SOF).

Como pode ser observado, a maior parte dos recursos do FUNDURB (63%) foi utilizada após ser submetida à concorrência. Trata-se da modalidade com procedimentos mais robustos e que tem capacidade de promover competitividade entre os fornecedores na busca por melhores técnicas e menores preços, ainda que a literatura apresente evidências de conluios e cartéis que influenciam a formação de preços e a especificação de técnicas. A despeito da relevância dessa discussão, principalmente sobre os resultados produzidos pelas contratações, não é escopo deste texto adentrar nessa seara. A concorrência é, também, a modalidade mais demorada. É possível que esse fator exerça influência sobre o nível de desempenho da aplicação dos recursos do FUNDURB.

Somadas, as dispensas e as contratações por inexigibilidade de licitação superam 15,5% dos recursos aplicados. Considerando que a legislação trata os casos de dispensa e de inexigibilidade como exceções para o suprimento de demandas da Administração Pública, os valores aplicados mediante essas modalidades podem ser interpretados como expressivos.

Não foi possível obter uma definição oficial sobre o item “Não aplicável”. Observando os fornecedores, encontram-se órgãos públicos como Departamento de Desapropriação, Cohab, SPTRANS, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, que respondem pela maior parte do valor (99,22%), e, também, empresas privadas prestadoras de serviços públicos, como a Eletropaulo (0,1%) e empresas privadas construtoras (0,68%). Se se entende que esses valores foram repassados a fornecedores específicos (como os órgãos públicos predominantes nesse grupo), numa lógica semelhante à da inexigibilidade, em que, por alguma razão, não há viabilidade para competição, conclui-se que mais de 30% dos recursos do FUNDURB foram aplicados sem a imposição de procedimentos competitivos, seja por discricionariedade (nos casos de dispensa), seja por impossibilidade factual (nos casos inexigibilidade ou “não aplicável”). Para a contratação de pessoas físicas foram utilizadas as opções “Adiantamento/Suprimento Fundos”.

Os procedimentos de contratação de bens e serviços são os componentes mais difusos da implementação dos recursos do FUNDURB, entre as macroetapas aqui analisadas. Ocorrem no âmbito de cada secretaria solicitante e são, portanto, condicionados ao contexto institucional em que órgãos públicos estão inseridos. São processos que permitem protagonismo à burocracia de médio escalão, responsável pelas fases internas e externas de licitação, intermediando as decisões tomadas pela alta burocracia. Além das condicionalidades impostas pelos instrumentos de licitação (prazos até a contratação, maior ou menor concorrência), tais processos influenciaram, por exemplo, na distribuição espacial dos recursos do FUNDURB.

Em uma das entrevistas, foi relatado que a decisão locacional não ocorreu segundo critérios técnicos de identificação de demanda ou projeções sobre efeitos esperados no âmbito da justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização, mas, sim, por restrições à capacidade do órgão de estabelecer um processo licitatório e por julgar mais oportuno e conveniente aderir a uma Ata de Registro de Preços, em que a empresa detentora já possuía regiões preestabelecidas para atendimento.

3.4. Macroetapa 4 de 5: A execução da intervenção com recursos do FUNDURB

A execução de intervenções com recursos do FUNDURB depende das arrecadações que tiveram, conforme o Gráfico 1, um pico no ano de 2013, ano de revisão do PDE de 2002. Provavelmente, inseguros com relação aos resultados dessa revisão, os promotores imobiliários fizeram uma corrida para licenciar os seus estoques de projetos. Após 2013, percebe-se um movimento ascendente, acentuado a partir de 2018. Segundo Oliveira (2021), isso pode ser explicado pelo declínio das contrapartidas financeiras relativas à OODC pagas conforme as regras do PDE de 2002 e pelo crescimento dos processos de licenciamento de novos empreendimentos (e pagamento dessas contrapartidas), de acordo com as novas regras do PDE de 2014.

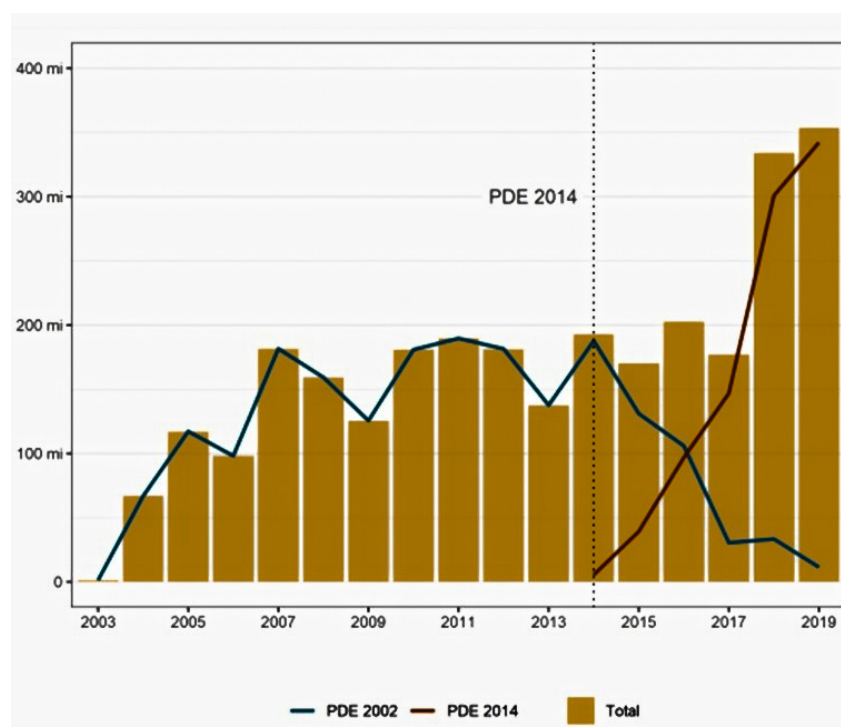


Gráfico 1. Arrecadação por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), entre 2003 e 2019

Fonte: Oliveira (2021, p. 36).

Paim e Peres (2021) reforçam que o PDE 2014 foi um marco na instrumentação do FUNDURB, pois tornou mais rígida a disputa entre temas de políticas, estabelecendo percentuais mínimos para habitação e transporte no uso dos recursos do Fundo. Para exemplificar como a alteração no PDE modificou os efeitos da instrumentação do FUNDURB, Paim e Peres (2021) demonstraram a variação dos valores liquidados nas diferentes funções de governo entre as gestões de Gilberto Kassab (2007-2012) e de Fernando Haddad (2013-2016). Enquanto na primeira mais de 30% dos recursos do FUNDURB foram liquidados nas funções “Cultura” e “Gestão Ambiental” e 21% na função “Habitação”, na segunda, os recursos na função “Habitação” mais que dobraram (46%) e, juntas, as funções “Cultura” e “Gestão Ambiental” somaram aproximadamente 3%.

Para Paim (2019), os critérios para utilização dos recursos do FUNDURB

Encontram-se mais diretamente relacionados ao conflito distributivo no âmbito da prefeitura como um todo e consistem: (1) na capacidade das pastas para executar rapidamente os recursos; (2) na disponibilidade de recursos para investimento para determinada pasta provenientes de outras fontes; e (3) na prioridade conferida pela gestão em questão diante da pressão exercida pela quantidade expressiva de demandas. (PAIM, 2019, p. 68)

As aplicações possíveis desses recursos permaneceram delimitadas pelo Art. 26 do Estatuto da Cidade. Porém, o Art. 340 do PDE de 2014 estabeleceu que, anualmente, no mínimo de 30% dos valores disponíveis no FUNDURB devem ser direcionados para aquisição de terrenos e produção de Habitação de Interesse Social (HIS) “na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3” (Inciso I). Outros 30% devem ser utilizados na “implantação e realização de melhorias nas vias estruturais e nos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres” (Inciso II). Também limitou em até 10% a destinação de recursos para gerenciamento de obras ou projetos e abriu precedente para que o FUNDURB possa executar despesas de custeio para a elaboração de Planos de Bairros ou Planos Regionais das Subprefeituras.

Alguns estudos exploram a territorialização das aplicações dos recursos do Fundo, chegando a conclusões variadas. Baseadas em estudo de Leite *et al.* (2018), que compara as áreas de ponderação do Censo de 2010 em que foram gerados mais recursos com a aplicação da OODC com as áreas em que os recursos do FUNDURB foram aplicados e com a renda média dessas áreas, Keppke, Monteiro e

Nascimento (2022, p. 122) afirmam que “fica evidente a potência do FUNDURB em termos de subsídios cruzados”, devido aos investimentos dos recursos extraorçamentários (OODC) em espaços intraurbanos deficitários.

Outros estudos 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 (PERES *et al.*, 2021). Ao analisar as liquidações do FUNDURB, por subprefeituras, Peres *et. al.* (2021, p. 14) chegam à conclusão distinta. Afirmam que na

[...] alocação territorial dos recursos liquidados pelo Fundurb: (i) não é evidente uma mudança entre a territorialização dos recursos liquidados antes e após a sanção do PDE; (ii) a territorialização dos recursos liquidados após a sanção do PDE não denota uma lógica espacial evidente; (iii) a territorialização dos recursos liquidados varia por subprefeitura e por ano, sem uma aparente regularidade nesses termos, denotando a variação das prioridades territoriais.

As entrevistas realizadas e as atas de reuniões analisadas sinalizaram fatores que interrompem o fluxo de repasse dos recursos do FUNDURB para as empresas e, em consequência, atrasam a entrega final das obras aprovadas. Existem mudanças nos escopos das intervenções à revelia da esfera local (como as alterações e retificações nos projetos edilícios de unidades habitacionais que atrasaram o início das obras) e considerando deliberações dos planejadores locais (como o alargamento de calçadas para incorporação de ciclovias).

Ao longo da execução também é comum a ocorrência de variações no orçamento, em função de processos inflacionários incidentes nos materiais de construção civil. Massa asfáltica, cujos preços seguem a cotação do petróleo, cimento e ligas de ferro, que dependem das atividades da indústria extrativista e dos preços desses insumos no mercado internacional, são exemplos dessas dependências. Não se descarta que, em alguns casos, possa haver práticas de sobrepreço em contratações.

As obras podem ser interrompidas por decisões judiciais ou por deliberação da PMSP como contratante. Intervenções que dependem de desapropriações ou remoções involuntárias para liberação da frente de obras tendem a ter o cronograma pressionado. O atendimento aos preceitos jurídicos de cada processo e os cálculos para ressarcimento aos proprietários é feito de forma insulada pela Procuradoria Geral do Município e as instâncias do Poder Judiciário. Dessa forma, os prazos seguem os ritos judiciais e não os cronogramas preestabelecidos.

As entrevistas apontaram para uma prática institucional da prefeitura, com impactos não apenas para o FUNDURB, mas também para todos os dispêndios com investimentos. Para acomodar as despesas com as receitas recolhidas, a prefeitura, por meio da Secretaria da Fazenda, contingencia parte dos recursos aprovados em cada LOA. Em geral, os investimentos são congelados, sendo liberados conforme a receita se realiza. Enquanto não há a autorização pela Secretaria da Fazenda aos órgãos para fazer empenhos, em especial nos primeiros meses de cada ano, ainda que, após anuídos, os empenhamentos sejam retroativos a janeiro, muitas empresas desmobilizam as frentes de obras sob o risco de os pagamentos se atrasarem em demasia. Durante o período em que o orçamento permanece congelado, os órgãos ficam impedidos de iniciar contratações. Seja pela desmobilização de equipes em contratos em andamento, seja pela impossibilidade de efetuar novas contratações, essa situação foi indicada, nas entrevistas, como um componente relevante quanto à dificuldade de aproximar a execução orçamentária dos valores aprovados nos Planos Anuais de Aplicação dos órgãos que solicitam recursos do FUNDURB.

Os órgãos que utilizaram os recursos do FUNDURB entre 2007 e 2020 (Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano, Transportes, do Verde e Meio Ambiente, Cultura, Subprefeituras, Infraestrutura Urbana e Habitação) atuam, na perspectiva da teoria neoinstitucionalista, segundo processos de instrumentação das ações públicas do governo municipal, cada qual com suas respectivas finalidades, conteúdos e projetos mobilizados nos espaços sociopolíticos de negociação intragovernamentais e na relação entre governo e atores sociais, principalmente empresariais. Esses órgãos constam na Tabela 4, cujos dados demonstram que somente as secretarias de infraestrutura urbana (SIURB) e de habitação (SEHAB) utilizaram 65% desses recursos que são objetos do conflito, o qual, conforme Paim (2019), ocorrem entre as secretarias e no interior delas.

Com comportamentos distintos, as receitas e as despesas do FUNDURB geraram, no acumulado, um saldo financeiro positivo (ressaltando que existem definições técnicas e contábeis, orçamentárias e financeiras para a apuração do saldo financeiro). Entre 2016 e 2019, o saldo financeiro do FUNDURB saltou de R\$ 80 milhões para R\$ 1,121 bilhão, mantendo-se em R\$ 1,105 bilhão em 2020 (PERES *et al.*, 2021).

Ano	SMDU	SMT	SVMA	SMC	SMSUB	SIURB	SEHAB	Total
2007	0	13.809.318	26.121.837	14.834.089	15.992.970	54.898.819	0	125.657.032
2008	0	37.975.100	62.171.354	13.561.708	26.802.039	128.113.497	75.384.203	344.007.900
2009	0	30.318.755	83.602.132	22.315.020	4.796.316	106.957.294	96.562.340	344.551.858
2010	0	2.900.790	44.728.269	72.956.737	12.201.743	18.001.251	50.406.039	201.194.829
2011	0	37.991.098	79.357.606	88.688.384	25.936.923	78.738.039	110.320.992	421.033.042
2012	0	27.281.709	37.285.538	75.118.646	42.582.331	149.872.274	85.635.412	417.775.910
2013	0	28.548.716	597.625	72.616	21.804.944	27.238.573	114.676.165	192.938.638
2014	0	0	0	23.150.779	43.815.008	277.291.237	115.593.282	459.850.305
2015	79.271	0	0	11.205.706	79.099.532	110.702.091	154.549.368	355.635.968
2016	58.878.568	0	0	11.826.336	41.595.111	47.570.515	105.717.576	265.588.107
2017	8.288.321	0	0	9.207.960	0	23.548.556	79.852.897	120.897.733
2018	9.345.750	0	0	5.245.283	4.461.889	21.453.723	103.259.948	143.766.591
2019	9.537.889	0	0	1.574.241	27.533.234	169.555.491	183.202.280	391.403.135
2020	15.346.784	65.489.471	0	2.860.761	116.369.805	127.607.144	147.903.478	475.577.445
Total	101.476.583	244.314.957	333.864.360	352.618.266	462.991.844	1.341.548.503	1.423.063.981	4.259.878.494

Tabela 4. Órgãos municipais que aplicaram recursos do FUNDURB entre 2007 e 2020*

Nota: *Os valores nominais foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE), a preços de dezembro de 2020.

Fonte: Elaborado pelos autores, segundo dados da Prefeitura de São Paulo (Sistema de Orçamento e Finanças – SOF).

Conforme relatórios de prestação de contas do FUNDURB (SÃO PAULO, 2020; 2019), possíveis explicações para a não execução integral dos recursos do Fundo, além do excesso de arrecadação observado a partir de 2017, encontram-se nas diretrizes de aplicações introduzidas pelo PDE 2014. Como mencionado no Relatório de Prestação de Contas de 2020:

Além de definir o percentual de destinação mínima para Habitação e Mobilidade, também é apresentado no artigo 340 que, caso esses recursos não sejam utilizados no exercício, deverão permanecer reservados pelos dois anos seguintes. No caso de Habitação, após o primeiro ano reservado, os recursos podem ser utilizados para subsídio de programas estaduais e federais de provisão de HIS.

Dessa forma, após o encerramento da arrecadação anual, dois cenários são possíveis: (i) ou o valor arrecadado é inferior ao destinado, de modo que a porcentagem executada se torna superior ao limite mínimo estipulado; (ii) ou a arrecadação é superior, o que torna o excedente arrecadado automaticamente reservado para a mesma finalidade no exercício seguinte.

Em 2020 ocorreu o segundo cenário. A previsão inicial de arrecadação era de R\$ 436.310.000,00 e foi arrecadado R\$ 590.096.795,46, sendo apurado R\$ 570.893.522,92 para o cálculo da destinação referente aos incisos I e II do artigo 340 do PDE.

Com isso a destinação de 30% passou de R\$ 128.000.000,00 para R\$ 171.268.056,88, de modo que os valores aprovados e não pagos referentes aos incisos I (HAB) e II (MOB) do Art. 340 do PDE, se confirmaram como um excedente que deve ficar reservado e ser destinado nos exercícios seguintes [...]. (SÃO PAULO, 2020)

Na Nota Técnica nº 5, do Centro de Estudos da Metrópole, os autores coordenados por Peres (2021) não descartam a hipótese de haver uma decisão governamental para manutenção de um superávit elevado para suprir déficits em outras rubricas orçamentárias e, assim, garantir um superávit fiscal das contas públicas paulistanas. Além de questionar o sentido político e moral de manter um saldo financeiro tão alto, para um fundo que tem aplicações claramente definidas para o atendimento de um contingente expressivo da população, deficitário de infraestrutura urbana, a nota chama a atenção para a edição do Decreto Municipal nº 59.373/2020, que autorizou a desvinculação do saldo financeiro e dos recursos orçamentários do FUNDURB, podendo ser utilizados para medidas excepcionais, se necessárias, para o enfrentamento da pandemia do vírus Sars-cov-2. Até o final de 2021, com a Lei Municipal (Lei nº 17.335/2020) que coloca a cidade em situação de emergência e estado de calamidade pública ainda em vigor, não houve transferências do saldo

financeiro ou recursos orçamentários do FUNDURB para a conta única do Tesouro Municipal. Não se defende, aqui, que não haja investimentos capazes de mitigar os efeitos da pandemia e preservar vidas numa situação de emergência. A reflexão proposta é sobre o aumento da discricionariedade na utilização de recursos, sem eventuais contrapartidas em termos de controle social, cujo fato gerador preconiza a justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização.

3.5. Macroetapa 5 de 5: O monitoramento e a prestação de contas

O Decreto Municipal nº 57.547/2016 regulamenta também os procedimentos de prestação dos recursos do FUNDURB. No mesmo processo administrativo que cada órgão instaura para apresentar o Plano Anual de Aplicação, deve-se inserir os relatórios – síntese sobre os valores aprovados e utilizados, com informações fotográficas ilustrando o andamento das intervenções. Ao fim do exercício, as secretarias devem inserir uma nota técnica, qualificando os dados sobre os montantes aplicados, as contratações efetuadas e eventuais justificativas sobre a diferença entre o que foi executado e o que estava previsto.

Periodicamente, os relatórios fotográficos são apresentados na reunião do CG-FUNDURB e, no primeiro trimestre, aprecia-se a prestação de contas sobre o ano anterior. Esse conjunto de dados faz com que as reuniões do CG-FUNDURB sejam extensas e com predomínio da apresentação dos técnicos da prefeitura, em detrimento de pautas trazidas por representantes da sociedade civil, já que também são discutidos os desempenhos da arrecadação da OODC e da execução das despesas, além das alterações dos Planos Anuais de Aplicação. A extensão das reuniões, a formalidade e o teor técnico delas configuram ritos e aspectos culturais relevantes, definindo o espaço efetivo de participação e de influência de cada ator.

A cada semestre, a Secretaria Executiva do Fundo publica relatórios gerenciais que buscam fortalecer padrões de identidade e mensagens sobre a relevância do FUNDURB para a política urbana do município. Além disso, as convocações para as reuniões executivas, os extratos e a íntegra das atas, as apresentações utilizadas nas reuniões, a lista dos projetos aprovados, os arquivos cartográficos e, também, os balanços orçamentários e financeiros são disponibilizados na seção dedicada ao FUNDURB no Portal de SMUL. Isso faz o Fundo e SMUL figurarem entre as posições mais proeminentes de transparência ativa. No entanto, não é simples cotejar as informações oriundas de cada base, faltando definições operacionais e havendo dados destoantes entre elementos similares, quando comparadas com outras fontes, como o Portal de Monitoramento do PDE e o Sistema de Orçamento e Finanças.

3.6. Fluxograma da instrumentação das ações públicas e das macroetapas na gestão dos recursos do FUNDURB

Em síntese, a instrumentação da ação pública na gestão dos recursos do FUNDURB pode ser descrita em um fluxograma composto por procedimentos, instâncias institucionais e espaços sociopolíticos nos quais operam atores governamentais, principalmente os servidores públicos da Prefeitura do Município de São Paulo e da sociedade civil, sobretudo do setor empresarial. A Figura 1 apresenta um fluxograma que mostra com clareza as articulações entre as macroetapas nas quais ocorrem o processo de instrumentação da ação pública.

Considerações Finais

Este artigo descreve a instrumentação da ação pública operacionalizada nos processos de gestão dos recursos do FUNDURB, visto como um dos principais componentes do atual PDE do município de São Paulo, aprovado em 2014, e, por conseguinte, da política urbana paulistana. As descrições, pouco conhecidas no campo dos estudos sobre o planejamento e a gestão urbana, contribuem para o entendimento sobre as macroetapas dos diferentes procedimentos burocráticos e administrativos que determinam o modo de implementação das finalidades, conteúdos e projetos relativos à aplicação dos recursos do FUNDURB. As macroetapas revelam detalhes dos processos internos aos órgãos da PMSP envolvidos diretamente na implementação desse instrumento básico de financiamento da política urbana paulistana.

Ao longo do texto, confirma-se a validade e a pertinência da mobilização do arcabouço teórico neoinstitucionalista no estudo sobre a instrumentação das ações públicas realizadas em processos relativos às políticas do urbano (MARQUES, 2018) de uma cidade como São Paulo. Confirma-se a validade do conceito de instrumentação da ação pública presente nos trabalhos elaborados por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) e por Lascoumes e Le Galès (2012). Segundo esse conceito, as instituições estatais, que intermedeiam a relação do Estado com setores da sociedade civil (movimentos sociais, empresários, cidadãos em geral), são detentoras de interesses e lógicas próprias de funcionamento. Nesse sentido, tais instituições possuem certa autonomia decisória que precisa ser compreendida, a fim de lançar luzes sobre os fatores que determinam a realização ou não dos objetivos da política urbana, das políticas do urbano e da política pública de uma maneira geral. No caso dos processos de utilização dos recursos do FUNDURB, a autonomia e as lógicas ocorrem em paralelo à interação entre as instituições estatais e os grupos de interesse da sociedade civil, principalmente do setor empresarial. Este artigo lança algumas dessas luzes e fornece subsídios para estudos sobre o planejamento e a gestão urbana.

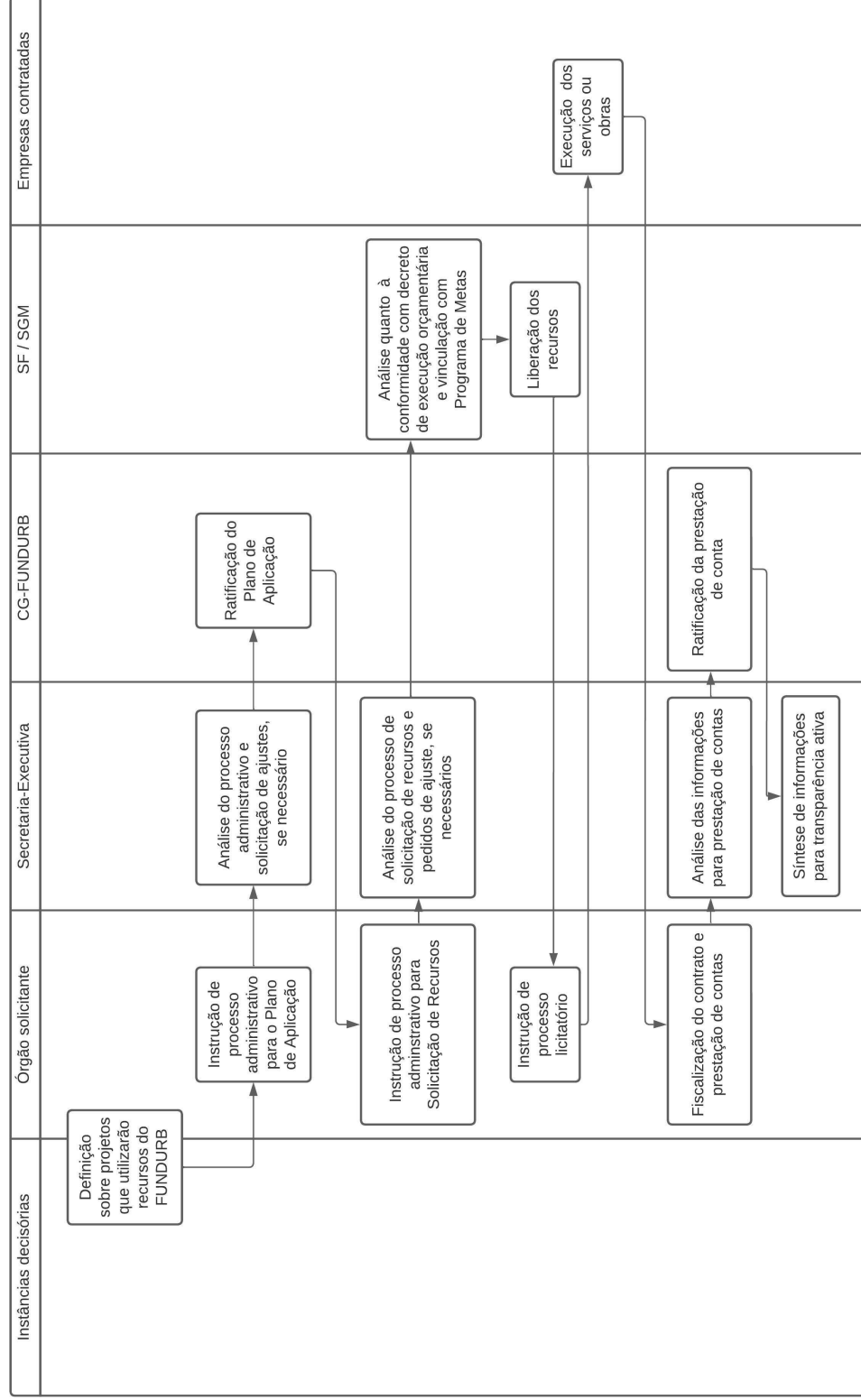


Figura 1. Fluxos e macroetapas para aplicação dos recursos do FUNDURB

Fonte: Elaborado pelos autores, segundo dados da Secretaria da Fazenda (SF), da Secretaria do Governo Municipal (SGM) e do Conselho Gestor do FUNDURB (CG-FUNDURB).

Referências

- GOHN, M. da G. Gestão Pública e os Conselhos: revisitando a participação na esfera institucional. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, [s.l.], v. 10, n. 3, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/14931>. Acesso em: 6 ago. 2023.
- HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos instrumentos de ação pública. In: OLIVEIRA, O. P. O.; HASSENTEUFEL, P. (Org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*; tradução de Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6338/1/1_Osmany%20Porto%20de%20Oliveira_Sociologia%20pol%C3%ADtica_9969.pdf. Acesso em: 1º set. 21.
- HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Revista de Sociologia e Política* [online], v. 27, n. 69, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678987319276906>. Epub 15 ago. 2019. ISSN 1678-9873. Acesso em: 4 abr. 2022.
- KEPPKE, R. S.; MONTEIRO, E. S.; NASCIMENTO, G. C. Como evitar a reprodução das desigualdades na produção do espaço urbano? Desafios do sistema de planejamento urbano e orçamentário. *Simetria*, s.l., v. 1, n. 8, p. 115-131, 2022. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/106>. Acesso em: 7 mar. 2022.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, 2012.
- MARQUES, E. C. L. (Org.). *As Políticas do Urbano em São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Unesp/CEM, 2018.
- NAKANO, A. K.; ROSSETTO, R. 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*, Curitiba, v. 13, e20200113, 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692021000100212&lng=en&nrm=iso. mar. 03, 2021. Acesso em: 20 mai. 2021.
- OLIVEIRA, V. E. *Recuperação da valorização urbana e seu impacto sobre o preço dos imóveis: uma avaliação do instrumento paulistano*. 2021. 66 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2021.
- PAIM, D. G.; PERES, U. D. Fundurb: arena de conflito ou discricionariedade? Uma análise da instrumentalização da política urbana em São Paulo. *urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 13, e20210123, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210123>. Epub 08 out. 2021. Acesso em: 28 mar. 2022.
- PAIM, D. G. *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, 2019.

- PERES, U. et al. Financiando o desenvolvimento Urbano: o FUNDURB e a Outorga Onerosa. Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades – CEM (Centro de Estudos da Metrópole). Nota Técnica 5, ago., 2021. Disponível em: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/05-nota_tecnica_fundurb.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.
- RODRIGUES, F. P. Mecanismos entre decisão e implementação: a efetividade nos conselhos municipais de habitação. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, n. 78, p. e002, 2021.
- ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 12, p. 31-50, nov. 2009.
- SÃO PAULO. Fundo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo. *Relatório Anual de 2019 e Plano de Trabalho de 2020*. Elaborado por Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – Assessoria dos Colegiados de Urbanismo. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fundurb_Ano_2019_Plano_2020_V2%20\(1\)\(2\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fundurb_Ano_2019_Plano_2020_V2%20(1)(2).pdf). Acesso em: 2 dez. 2022.
- _____. *Relatório 1º Semestre de 2020*. Elaborado por Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – Assessoria dos Colegiados de Urbanismo. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fundurb_1semestre_2020_V2\(3\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/fundurb_1semestre_2020_V2(3).pdf). Acesso em: 2 dez. 2022.

Daniel Bruno Garcia

Mestre em Administração Pública e Governo (FGV/EAESP), com especialização em “Cidades, Planejamento Urbano e Participação Popular” (UNIFESP) e graduado em Administração Pública (UNESP), é, desde 2016, servidor público municipal da carreira de Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (APPGG), tendo atuado na Secretaria do Governo Municipal (SGM), com temas relacionados ao planejamento governamental, e na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET), com temas relacionados à geração de trabalho, emprego e renda.

Email: garciadmp@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2364-6862

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de Dados; Análise Formal; Investigação/Pesquisa; Metodologia; Escrita – Primeira Redação; Escrita – Revisão e Edição.

Anderson Kazuo Nakano

Sou pós-doutor (2019) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), doutor em demografia (2015) pelo Núcleo de Estudos de População do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas (NEPO-IFCH-UNICAMP), mestre em estruturas urbanas ambientais (2002) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), pós graduado em gestão urbana e ambiental (2000) pelo Institute for Housing and Urban Development (IHS) de Rotterdam, Holanda, graduado em arquitetura e urbanismo (1995) pela

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP). Tenho interesse em estudos urbanos e populacionais, particularmente sobre as desigualdades e injustiças socioespaciais, densidades urbanas, planejamentos e regulações territoriais. Fui gerente de projetos do Ministério das Cidades (2004-2005) e trabalhei como técnico senior do Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (2000-2004 e 2006-2012). Integrei a equipe de consultoria que elaborou o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (2009) e fui diretor do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo (2013-2014). Atuei profissionalmente nas áreas de planejamento e gestão urbana, ambiental e habitacional. Tive experiências de ensino como professor do programa de pós-graduação lato sensu em direito imobiliário da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) (2013-2016), do curso de graduação em arquitetura e urbanismo do FIAM FAAM-Centro Universitário (2012-2017), do mestrado profissional em projeto, produção e gestão do espaço urbano (extinto) da FIAM FAAM-Centro Universitário (2014-2017) e do curso de graduação em arquitetura e urbanismo do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (2016-2017). Atualmente sou professor do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) (2017-Atual).

Email: kazuo.nakano@unifesp.br

ORCID: 0000-0002-1929-5270

Contribuição de autoria: Conceituação; Análise Formal; Metodologia; Supervisão/Orientação; Escrita – Revisão e Edição.

Submissão: 7 de fevereiro de 2022.

Aprovação: 11 de novembro de 2022.

Como citar: GARCIA, D. B.; NAKANO, A. 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, E202336, 2023, <http://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202336>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>