

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

Trabalho de Graduação Individual

**ANÁLISE DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO
DE SÃO PAULO NO CONTEXTO DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DO
ESPAÇO**

Sarah Raquel Vieira

Professor orientador: César Ricardo Simoni Santos

São Paulo

2025

SARAH RAQUEL VIEIRA

**Análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo no
contexto da produção capitalista do espaço**

Trabalho de Graduação Individual (TGI) apresentado ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP), sob orientação do Professor César Ricardo Simoni Santos, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Campo de conhecimento: Geografia Urbana Crítica

Data de aprovação:

__/__/__

Banca examinadora:

Professor: César Ricardo Simoni Santos

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo refletir acerca das contradições da produção do espaço urbano, no contexto do Município de São Paulo, a partir de uma análise sobre o Fundo de Desenvolvimento Urbano Municipal (FUNDURB). O trabalho visa elucidar alguns conceitos de espaço e de produção do espaço, no âmbito das geografias críticas, apresentar o que é o Fundo de Desenvolvimento Urbano Municipal (FUNDURB) e analisar, com base em informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, os principais aspectos concernentes à destinação de recursos, com o intuito de refletir a respeito da maneira como os instrumentos utilizados pelo Estado na realização de intervenções urbanas atuam na produção do espaço.

Palavras-chaves: Geografia urbana. Produção do espaço. Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

ABSTRACT

A presente pesquisa tem como objetivo refletir sobre as contradições da produção do espaço urbano, no contexto do Município de São Paulo, a partir de uma análise sobre o Fundo de Desenvolvimento Urbano Municipal (FUNDURB). O trabalho visa elucidar alguns conceitos de espaço e de produção do espaço, no âmbito das geografias críticas, apresentar o que é o Fundo de Desenvolvimento Urbano Municipal (FUNDURB) e analisar, com base em informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, os principais aspectos concernentes à destinação de recursos, com o intuito de refletir a respeito da maneira como os instrumentos utilizados pelo Estado na realização de intervenções urbanas atuam na produção do espaço.

Keywords: Urban geography. Social production of the space. Urban Development Fund of São Paulo.

AGRADECIMENTOS

Em 2017, quando decidi cursar uma segunda graduação, não imaginava que o bacharelado em Geografia pudesse me trazer tantas surpresas e indagações sobre o mundo. Essa decisão foi precedida de um breve contato com a obra de Milton Santos, que, de tão importante para mim, tornou-se objeto de estudo em uma pesquisa de mestrado no Direito.

A Geografia oferece uma gama de possibilidades de reflexão sobre a realidade. Sua grande contribuição, a meu ver, é apresentar os caminhos que indicam a indissociabilidade da relação homem e natureza, em uma franca acumulação sucessiva de formas espaciais produzidas no curso da História e distribuídas nas mais diferentes escalas.

Por isso, segue aqui o meu sincero agradecimento a todos os docentes do Departamento de Geografia da FFLCH-USP, que tanto contribuíram para essa significativa mudança na minha trajetória intelectual e científica, mostrando-me os caminhos e as possibilidades que essa disciplina pode oferecer.

Necessário referenciar e agradecer, ainda, a participação, o esforço e o cuidado de todos os trabalhadores da Universidade de São Paulo, que viabilizam a realização de todo o tripé universitário, fundado no ensino, na pesquisa e na extensão.

Esse trabalho também não seria possível sem o apoio direto dos meus familiares e amigos e, em especial, do meu marido, Felipe, que me acompanhou durante esses últimos sete anos – percurso longo, mas necessário, antes que eu pudesse apresentar a presente pesquisa de conclusão de curso.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. O ESPAÇO E SUA PRODUÇÃO NO CAPITALISMO	9
2.1. Do conceito de espaço e produção do espaço	9
2.2. Síntese do contexto histórico da urbanização paulistana e das disputas sociais pela produção do espaço	14
2.3. Instrumentos jurídicos de captura das mais-valias urbanas e a instituição do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo	19
3. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E SEU PAPEL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO	23
3.1. Regime jurídico do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo	23
3.2. Exposição sintética da arrecadação e dos investimentos do fundo entre 2015 e 2022	28
3.3. Análise da produção do espaço na cidade de São Paulo a partir dos investimentos do fundo descritos no subitem 3.2.....	45
4. CONCLUSÕES	49
5. REFERÊNCIAS	51

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho de graduação individual tem como objetivo compreender como se dá a produção do espaço a partir dos instrumentos jurídicos que disciplinam a ordenação territorial, notadamente por meio da análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo.

A pesquisa procura elucidar as contradições da produção do espaço urbano a partir dos investimentos do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (FUNDURB), além de explicitar o contexto jurídico e político de sua criação e que papel ele desempenha naquele processo.

A questão atinente à destinação conferida aos recursos do fundo mostra-se, a princípio, como aspecto de notável importância para a área da geografia urbana.

As sociedades capitalistas estruturam-se a partir da acumulação privada e da incessante busca pela ampliação da lucratividade de agentes privados. Nelas o Estado desempenha um papel contraditório, na medida em que atua, majoritariamente, no favorecimento dos agentes capitalistas, produzindo não apenas um arcabouço jurídico conveniente àqueles interesses, mas também realizando investimentos que favorecem diretamente os agentes envolvidos e a ampliação da lucratividade de determinados setores.

Existe, porém, uma ação contraditória do Estado, ao passo em que ele é também o responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas de caráter redistributivo, as quais são resultantes, notadamente, de processos históricos de lutas sociais.

Diante dessas ponderações, a pesquisa pretende oferecer uma perspectiva que compreende a produção do espaço no âmbito do processo contraditório de atuação estatal, acima apresentado.

O primeiro capítulo visa explicitar alguns dos conceitos de espaço vigentes na geografia e elucidar do que se trata a ideia de produção do espaço, sua origem e contribuição para a compreensão da realidade atual.

O segundo capítulo objetiva apresentar o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo e descrever sua base legal e seu funcionamento à luz do ordenamento jurídico brasileiro e das demais legislações concernentes às políticas urbanas nos planos federal e municipal. Também pretende estabelecer a relação existente entre a produção do espaço e os instrumentos utilizados pelo Estado para implementar políticas que interferem diretamente na construção de novas lógicas no urbano.

Insta consignar que o financiamento de determinados projetos (habitacionais, paisagísticos, infraestruturais) parece possibilitar a reconfiguração da organização espacial, reduzindo ou ampliando desigualdades sociais. As escolhas no âmbito da Administração têm efeitos distintos no estabelecimento de determinadas lógicas de produção do espaço. Daí a relevância dos estudos voltados à análise dos instrumentos jurídicos mais diretamente intervenientes no processo de produção do espaço.

O terceiro capítulo objetiva encaminhar uma análise sintética com algumas impressões sobre o modo como o fundo participa do processo de produção do espaço no âmbito do município, a partir das informações e dados apresentados no capítulo anterior.

Devido ao escopo do trabalho e às limitações inerentes à sua realização no âmbito da graduação, a pesquisa restringiu-se a analisar os dados relativos ao fundo disponibilizados nos relatórios anuais organizados pela própria Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), sem aprofundar, especificamente, nas despesas executadas anualmente por cada uma das secretarias, ou mapear, por tipo de despesa, onde foram realizados os investimentos.

A intenção da pesquisa é propor alguns caminhos e considerações, respondendo, ainda que limitadamente, à indagação inicial a respeito de qual o papel de um instrumento como o FUNDURB na produção do espaço.

2. O ESPAÇO E SUA PRODUÇÃO NO CAPITALISMO

2.1. Do conceito de espaço e produção do espaço

A compreensão sobre o conceito de espaço ocupa posição central no pensamento geográfico. No âmbito da geografia crítica, orientada pelo pensamento engajado com transformações sociais e de inspiração especialmente marxista, o espaço é compreendido a partir das dinâmicas dos modos de produção, sendo contemporaneamente o capitalista.

Santos, ao propor a introdução do conceito de Formações Econômico Sociais (FES) na geografia¹, reflete sobre a carência do espaço na História e a importância da análise das especificidades espaciais para o entendimento das sociedades.

Por conseguinte, demonstra que as Formações Econômico Sociais (FES) estabelecem a mediação existente entre o modo de produção (em seu aspecto global) e suas diferentes formas de expressão nas mais distintas sociedades (em sua especificidade). Isso implica considerar o modo de produção como gênero, do qual as Formações Econômico Sociais (FES) são espécies.

O espaço, atrelado à ideia de Formações Econômico Sociais (FES), mostra-se como elemento distintivo relevante para a análise crítica, ao ser considerado como a própria expressão social dos modos de produção, delimitado às características passadas e presentes que perfazem a dinâmica específica de uma certa sociedade.

A geografia, nesse sentido, ao acrescentar o espaço como categoria de relevância aos estudos críticos, oferece a chave que nos permite entender que “*o mundo está sempre redistribuindo-se, se regeografizando. Em cada momento, a unidade do mundo produz a diversidade dos lugares*”².

¹ SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, seção São Paulo, junho de 1977, n. 54, pp. 81-100.

² SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed., 10ª Reimp. São Paulo: Edusp, 2020, p. 158.

Com efeito, as formas espaciais (tangíveis e intangíveis) “*atribuem ao conteúdo novo provável, ainda abstrato, a possibilidade de tornar-se conteúdo novo e real*”³. É o espaço, portanto, a própria consolidação da sociedade presente, a qual exerce seu conteúdo sobre o acúmulo de formas passadas, cristalizadas na paisagem, bem como estabelece as condições de criação futuras.

O pensamento de Henri Lefebvre, por outros caminhos, orientador de diferentes perspectivas também inseridas no campo das geografias críticas, preconiza pensar o espaço mediado pela ideia de produção e reprodução - igualmente advindas do pensamento marxista – com o intuito de entender a particularidade das dinâmicas contemporâneas do urbano em sua relação com o modo de produção capitalista.

No marxismo clássico, o espaço era considerado apenas uma parte da superestrutura do modo de produção. Lefebvre compreende, todavia, que o espaço é mais abrangente e indissociável das dinâmicas inerentes ao modo de produção capitalista. Nesse sentido:

Se o espaço (social) intervém no modo de produção, ao mesmo tempo efeito, causa e razão, ele muda com esse modo de produção! Fácil de compreender: ele muda com “as sociedades”, se se quiser exprimir assim. Portanto, há uma história do espaço. (Como do tempo, dos corpos, da sexualidade etc.). História ainda por escrever.⁴

Cabe pensar, então, sobre a

...ação produtora do mundo e da sociedade como problemática espacial, ou seja, a partir da produção do espaço imanente à produção do homem. Esse movimento do pensamento permite vislumbrar **o papel da produção do espaço na reprodução da sociedade contemporânea, localizando o conhecimento geográfico no seio da teoria social**. Desse modo, o processo de produção do espaço fundamentado nas relações da sociedade com a natureza (ou a partir dela) obriga o entendimento de vários planos da realidade – social, político,

³ SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, seção São Paulo, junho de 1977, n. 54, p. 89.

⁴ LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006, p. 9.

ideológico, jurídico, cultural etc. -, assim como a relação dialética entre objetividade e subjetividade.”⁵ (g.n.).

A partir da perspectiva de que

...o espaço como produção emerge da história, da relação do homem com a natureza, processo no qual o homem produz-se a si próprio, como ser genérico, numa natureza apropriada e que é condição (meio e produto) de sua produção.⁶

Lefebvre também elucida a maneira pela qual o espaço tornou-se, no decorrer da história, mais uma das mercadorias produzidas e comercializadas no capitalismo, objeto de circulação e consumo neste modo de produção. As cidades, antes o lugar privilegiado da centralidade da vida comum, tornam-se paulatinamente objeto de negócios privados, de primordial interesse dos capitalistas, intermediados pelo poder público e seus agentes, e dos quais podemos citar, com especial ênfase, os empreendimentos imobiliários e as grandes infraestruturas de circulação.⁷

Nesse sentido:

Atualmente, tornando-se centro de decisão ou antes agrupando os centros de decisão, a cidade moderna intensifica, organizando-a, a *exploração* de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes). **Isto é dizer que ela não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção).**⁸(g.n.)

A produção do espaço, portanto, enfatiza as condições socioespaciais no modo de produção capitalista, notadamente no momento histórico de ampliação mundial das sociedades urbanas. Tal ideia permite descortinar as lógicas internas à produção

⁵ CARLOS, Ana Fani Alessandri. Geografia Crítica-Radical e Teoria Social. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni. ALVAREZ, Isabel Pinto (org). **Geografia Urbana Crítica**: teoria e método. Contexto: São Paulo, 2018, p. 16.

⁶ CARLOS, Ana Fani Alessandri. Geografia Crítica-Radical e Teoria Social. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni. ALVAREZ, Isabel Pinto (org). **Geografia Urbana Crítica**: teoria e método. Contexto: São Paulo, 2018, p. 16.

⁷ Destaca-se que: que o pensamento lefebvriano “sistematiza o insight sobre a importância crescente da produção do espaço (e não somente no espaço) para a acumulação capitalista”. Cf.: SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020, p. 39.

⁸ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução: FRIAS, Rubens Eduardo. 5 ed., 3ª Reimpressão. São Paulo: Centauro, 2011, p. 63.

capitalista, nas quais o próprio espaço é tornado mercadoria e pré-condição de reprodução e acumulação de capital.

Tem-se, em síntese, que o espaço não se restringe à superestrutura do modo capitalista, como já consignado, na qualidade de camada superior de conservação dos interesses da classe dominante e dos capitalistas. Sua concepção abarca a própria produção de coisas e de ideias, na medida em que pode também ser comercializado e participar do sistema de trocas, bem como da própria reprodução do modo de produção⁹. A propósito: “*o modo de produção organiza – produz – ao mesmo tempo que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo). É assim que ele se realiza.*”¹⁰.

A compreensão da produção do espaço não pode, portanto, prescindir do estudo do modo de produção. Conforme elucida Alvarez¹¹: “*A produção do espaço urbano e, especificamente, das metrópoles é totalizada pelos conteúdos, em movimento, da reprodução social do capital*”.

Vale pontuar que a produção do espaço urbano na metrópole paulistana apresenta contradições e desigualdades inerentes a sistemas econômicos e sociais precedentes. Além disso, é bastante elucidativo do presente período histórico o significativo incremento da produção imobiliária global, que não apenas reconfigura paisagens, no sentido de cristalizar formas espaciais tangíveis, como, em consequência, implementa condições de realização de novas relações sociais, produzindo, por conseguinte, um novo espaço.

É também importante observar que a formulação teórica de Lefebvre esteve muito atrelada às reivindicações e lutas históricas organizadas, sobretudo, na década de

⁹ LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006, p. 8.

¹⁰ LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006, p. 13.

¹¹ ALVAREZ, Isabel Pinto. Planejamento e reestruturação urbana produtiva da metrópole em tempos de pandemia. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri.; RIZEK, Cibele Saliba. **Direito à cidade e direito à vida: perspectivas críticas sobre o urbano na contemporaneidade**, 2021, p. 233.

1960. A obra “O Direito à Cidade”, publicada ao final daquela década, expressa a insatisfação com a questão urbana e as cidades no capitalismo.

Conforme pondera David Harvey:

considero extremamente significativo que O Direito à Cidade tenha sido escrito antes da Irupção (como Lefebvre posteriormente a chamou) de maio de 1968. Seu ensaio apresenta uma situação em que tal irrupção não era apenas possível, mas quase inevitável¹².

É certo que não integra o escopo deste trabalho aprofundar conceitualmente ideias de inegável complexidade e relevância para o pensamento geográfico. Não obstante isso, a apresentação deste rol de conceitos, e o contexto em que foram produzidos, é essencial para nortear e oferecer algumas bases para a pesquisa.

Cumpre ponderar, por exemplo, que a quantidade cada vez mais significativa de construção de empreendimentos imobiliários no Município de São Paulo nos alerta para a questão da produção do espaço e da introdução de novas lógicas na dinâmica do urbano, mais atreladas à financeirização das cidades¹³.

Os instrumentos estatais destinados a intervir nas dinâmicas urbanas de produção de habitação e infraestruturas, a seu turno, uma vez aplicados nas cidades, podem estabelecer outras dinâmicas no processo de produção do espaço, conforme veremos no item seguinte.

Em outro sentido, também nos possibilitam vislumbrar qual o efetivo potencial dessa intervenção para impor algum tipo de contraposição aos processos de acumulação capitalista, em meio à disputa social existente pelos recursos públicos.

¹² HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Trad.: Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 13.

¹³ Nesse sentido: “o papel das cidades, como elementos centrais da vida material e como bases da reprodução geral da ordem capitalista, mudou ao longo do tempo. De parcialmente desmercantilizadas, as cidades passaram a ser tratadas como mercadorias e entraram nos circuitos da valorização financeirizada. Conforme Paulani (2016), defendemos que a contemporânea fase de expansão financeira do capitalismo ampliou a tendência geral de transformação do espaço urbano em um campo aberto para a circulação de capitais portadores de juros, o que permite uma aliança entre proprietários de terra e capitalistas e só é possível à medida que são deslocadas as demais formas de propriedade.”. Cf.: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal. **Cadernos. MetrÓpole**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 351-377, maio/ago 2017, p. 367.

Daí a relevância do estudo dos instrumentos mencionados para as pesquisas que tenham como objetivo refletir – ou oferecer caminhos para tanto - sobre a interface entre o capitalismo e a produção do espaço.

2.2. Síntese do contexto histórico da urbanização paulistana e das disputas sociais pela produção do espaço

Inicialmente, é importante consignar que, no curso do século XX, a configuração das cidades brasileiras passou por profundas transformações decorrentes da intensificação do processo de urbanização do país, desencadeado, em particular, pela industrialização tardia nas décadas de 1930 e 1940, a qual, por sua vez, está diretamente ligada aos efeitos da crise de 1929, que atingiu, sobretudo, o setor cafeeiro nacional¹⁴.

É sintomático desse processo o deslocamento de grandes contingentes populacionais pelo território nacional em direção às cidades, sobretudo às capitais dos estados e, notadamente, a São Paulo e Rio de Janeiro, em busca de oportunidades de emprego na indústria e no crescente setor de serviços gestado nessa nova dinâmica da economia urbana. Nesse sentido, esclarece Santos¹⁵:

A partir dos anos de 1940-1950, é essa lógica da industrialização que prevalece: o termo industrialização não pode ser tomado aqui em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização. **Essa nova base econômica ultrapassa o nível regional, para situar-se na escala do país; por isso, a partir daí, uma urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais de Estados.** (g.n.).

¹⁴ “Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados. [...] É, portanto, perfeitamente claro que a recuperação da economia brasileira, que se manifesta a partir de 1933, não se deve a nenhum fator externo, e sim à política de fomento seguida inconscientemente no país e que era um subproduto da defesa dos interesses cafeeiros.” Cf.: FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 271-273.

¹⁵ SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2018, p. 30.

Tais deslocamentos, no entanto, consequência do direcionamento dos investimentos capitalistas no desenvolvimento industrial, em contraposição à economia predominantemente latifundiária do período anterior, não foram acompanhados de políticas estatais destinadas à adequada alocação dos trabalhadores nas cidades.

Este processo contribuiu para o significativo agravamento do déficit habitacional verificado no país ao longo daquele século, o que incentivou a criação de uma forte demanda da classe trabalhadora para construção de moradias. Santos, ao analisar o referido processo no curso daquele período, observou que “*a situação habitacional na Grande São Paulo (...) é reveladora da crise profunda em que vive a sociedade urbana e constitui um aspecto visível de uma estrutura flagrantemente inigualitária*”¹⁶

Observa-se, também nesse contexto, o incremento do número de favelas e de habitações sem acesso adequado aos serviços básicos de eletricidade e saneamento, sintomas da desigualdade promovida pelo desenvolvimento capitalista, com maior impacto nos países periféricos.

Aliás, cumpre anotar que, no caso da cidade de São Paulo, o aumento da demanda habitacional e o agravamento das condições de saneamento e saúde pública decorrente de moradias precárias são constatados desde o último quartel do século XIX, momento em que a cidade sofreu significativo incremento populacional, causado, em especial, pela dinâmica da economia cafeeira e por uma industrialização ainda singela.¹⁷

A demanda pelo suprimento do déficit habitacional nas cidades foi aos poucos mobilizando o surgimento de movimentos organizados em torno da necessidade de

¹⁶ SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009, p. 43.

¹⁷ Conforme anota BONDUKI, a cidade de São Paulo passa por um processo de primeira explosão demográfica no último quartel do século XIX, situação que impacta no agravamento das condições habitacionais da população. Nesse sentido: “O problema da habitação popular no final do século XIX é concomitante aos primeiros indícios de segregação espacial. Se a expansão da cidade e a concentração de trabalhadores ocasionaram inúmeros problemas, a segregação social do espaço impedia que os diferentes estratos sociais sofressem da mesma maneira os efeitos da crise urbana, garantindo à elite áreas de uso exclusivo, livres da deterioração, além de uma apropriação diferenciada dos investimentos públicos.” Cf.: BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017, p. 28.

transformação do espaço urbano e lutar pela garantia de outros direitos sociais. Cumpre recordar que

Uma resposta à problemática da habitação popular foi, por muito tempo, a disseminação dos chamados “loteamentos clandestinos”, ou irregulares, isto é, formas de urbanizar desobedientes, em parte ou no todo, aos regulamentos vigentes, por isso também chamados de loteamentos ilegais. A proibição dessa prática, em 1979, teria tido como resposta o agravamento das condições de moradia da população carente, aumentados, assim, os contingentes forçados a morar em favelas e cortiços.¹⁸

Por outro lado, a identificação desse e de outros problemas urbanos também contribuiu para promover o debate público em torno dos referidos temas, o que refletiu na criação de disciplinas acadêmicas e até mesmo legislações que procuraram disciplinar o ambiente considerado urbano.

No bojo dessas legislações, tem-se aos poucos a incorporação de demandas advindas de movimentos sociais, as quais se refletiram na inserção da política urbana como tema constitucional (artigos 182 e 183 da Constituição Federal) e na instituição de instrumentos urbanísticos destinados – ao menos em tese – à redução do déficit habitacional e à promoção de cidades mais igualitárias.

A esse respeito, Saule Júnior e Uzzo¹⁹ relembram que a trajetória da luta pela reforma urbana no Brasil tem como marco o congresso promovido em 1963 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), no âmbito das reformas de base defendidas no governo de João Goulart. A organização desses movimentos foi sufocada no período ditatorial, mas isso não impediu que houvesse resistência nas décadas de 1970 e 1980.

É no processo da constituinte, marco da redemocratização do país, que as lutas pela reforma urbana assumem um caráter mais amplo e nacional, com a participação

¹⁸ SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009, p. 49. O autor aponta, aliás, que, naquele período, cerca de 70% das casas construídas na metrópole paulista eram produto da autoconstrução.

¹⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Cidades para todos**, Experiencias, Marco Legal, 2015, p. 259.

de distintos segmentos e organizações, que propõem a emenda popular da reforma urbana²⁰.

Embora a proposição não tenha sido aceita em sua integralidade, Saule Jr. e Uzzo anotam que ela “*teve êxito por meio da Emenda Popular de Reforma Urbana, subscrita por cerca de 200 mil assinaturas*”²¹ e contribuiu para a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal (Capítulo da Política Urbana).

Feldman²² aponta ainda que as intensas transformações sofridas pela metrópole paulistana guardam certa sincronia com o processo da constituinte, que contou com a participação de distintos setores de movimentos sociais organizados, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, cumprindo destacar que em 1975 foi elaborado o primeiro anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano.

Naquele momento, aliás, procurava-se enfrentar o regime militar, diante do agravamento das condições de vida da população constatados pelo Censo de 1970 do IBGE²³ e o mencionado anteprojeto previa até mesmo a criação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano Municipal

Tais documentos legais serviram de base para a elaboração do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). No entanto, pondera Feldman sobre a existência de um “*um descompasso da institucionalidade em relação aos processos de urbanização e metropolização em curso desde os anos 1980*”²⁴.

Por outro lado, verifica-se o incremento da participação dos setores empresariais na institucionalidade municipal paulistana, representados em especial pelo

²⁰ Os referidos autores mencionam as seguintes entidades participativas da elaboração da emenda popular da reforma urbana: Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros, Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado, Instituto dos Arquitetos do Brasil, além de outras 48 (quarenta e oito) entidades. Cf.: SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Cidades para todos, Experiências, Marco Legal**, 2015, p. 262.

²¹ Ibid., p. 262.

²² FELDMAN, Sarah. A metrópole paulistana no século XIX: gestão de instrumentos urbanísticos e desafios de aproximação do território. **Estudos avançados**, v. 38, n. 111, 2024, p. 165-175.

²³ FELDMAN, Sarah. A metrópole paulistana no século XIX: gestão de instrumentos urbanísticos e desafios de aproximação do território. **Estudos avançados**, v. 38, n. 111, 2024, p. 166.

²⁴ FELDMAN, Sarah. A metrópole paulistana no século XIX: gestão de instrumentos urbanísticos e desafios de aproximação do território. **Estudos avançados**, v. 38, n. 111, 2024, p. 167.

SECOVI (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação ou Administração de Imóveis Residenciais ou Comerciais) e ABRAINC (Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias). Trata-se do setor imobiliário atuando como formador de quadros²⁵ atuantes na defesa de seus interesses.

Na década de 1990, os movimentos em torno da reforma urbana prosseguiram em suas reivindicações pela efetiva regulamentação daqueles dispositivos constitucionais, o que apenas ocorreu com a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade –, já mencionado.

É no âmbito desse contexto jurídico-normativo que diferentes instrumentos são criados, com o intuito, ao menos em tese, de contribuir para a diminuição de problemas urbanos identificados por aqueles movimentos de luta pela reforma urbana, além de planejar e direcionar o desenvolvimento das cidades.

As legislações municipais ganham também significativa importância, em decorrência da autonomia concedida aos municípios pela nova carta política do país. Os planos diretores, obrigatórios para municípios com mais de vinte mil habitantes, adquirem importância na definição dos objetivos específicos de desenvolvimento de cada cidade.

Tais processos, como já assinalado, são bastante contraditórios, na medida em que, embora tenham sido orientados a partir de muitas lutas sociais, são também disputados por setores do capital que têm interesse em lucrar com a produção imobiliária e de infraestrutura urbana.

Vale dizer, ainda, que a mudança de tratamento constitucional sobre a propriedade urbana - ampliando seu caráter social e de cumprimento de funções de interesse público que transcendem o mero interesse individual do proprietário - igualmente contribui para a consolidação desse novo cenário.

O instrumento que pretendemos estudar nesta pesquisa, adiante explicitado, tem seu regime jurídico atrelado àqueles preceitos constitucionais e aos objetivos

²⁵ FELDMAN, Sarah. A metrópole paulistana no século XIX: gestão de instrumentos urbanísticos e desafios de aproximação do território. **Estudos avançados**, v. 38, n. 111, 2024, p. 168.

demarcados pelos movimentos de luta pela reforma urbana, conquanto não deixe de ser parte do processo contraditório anteriormente mencionado.

2.3. Instrumentos jurídicos de captura das mais-valias urbanas e a instituição do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo

Nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, é de competência dos entes municipais a elaboração e a execução da política urbana local que vise “*ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*”. Conforme o §1º desse artigo, o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico de implementação da política urbana municipal e é obrigatório para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Para dar cumprimento ao mandamento constitucional, foi publicada a Lei Federal nº 10.257/2001, diploma que estabelece as diretrizes gerais e os principais instrumentos de realização da política urbana.

O artigo 2º da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – dispõe que “*A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana*” e enuncia as diretrizes gerais regentes da política urbana, entre as quais vale mencionar a “*recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*” (inciso XI).

Tal princípio tem como premissa a necessidade de que o Estado possa recuperar investimentos por ele realizados com recursos públicos em infraestruturas (como, por exemplo, de circulação, saneamento, mobilidade) que beneficiam determinados setores da cidade. Alguns dos instrumentos previstos na referida lei, bem como em planos diretores municipais, visam atender essa diretriz.

No contexto dessa normatização, o Plano Diretor do Município de São Paulo de 2002 disciplinou a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano, o qual foi mantido pelo Plano Diretor Municipal de 2014²⁶.

O FUNDURB pode ser classificado como um fundo especial de natureza contábil, que encontra sua definição nos artigos 71 da Lei Federal nº 4.320/1964 e 337 a 341 do Plano Diretor Municipal.

Trata-se do “*produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*” (art. 71), composto pelas receitas identificadas nos incisos do artigo 337 do Plano Diretor – notadamente os valores arrecadados com a outorga onerosa do direito de construir, conforme será apresentado na pesquisa -, os quais são aplicados “*com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico e tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município*” (art. 339).

Esse dispositivo, como será mais bem desenvolvido a seguir, sofreu alteração com a edição da Lei Municipal nº 17.975/2023, que implementou a revisão obrigatória prevista no artigo 4º do Plano Diretor Municipal de 2014.

A respeito dos instrumentos jurídicos de intervenção urbana ou de gestão do território, Nobre²⁷ destaca aqueles que são instituídos com o objetivo de promover a captura da valorização imobiliária (ou das mais valias urbanas) causada pela ampliação de infraestrutura e obras públicas em determinados pontos da cidade e sua consequente reaplicação em prol da coletividade. São os instrumentos que objetivam cumprir o princípio mencionado no inciso XI do artigo 2º do Estatuto da Cidade.

²⁶ Houve modificações importantes, como, por exemplo, a obrigatoriedade da destinação de ao menos 30% (trinta por cento) dos recursos arrecadados anualmente para habitação de interesse social e 30% (trinta por cento) para sistemas de mobilidade.

²⁷ NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Implementação da Captura de Valorização Imobiliária em Cidades do Sul Global: avaliação da experiência da Cidade de São Paulo. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 25, n. 1, 2023.

Segundo Nobre²⁸, instrumentos como as operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa do direito de construir objetivam capturar ganhos de agentes privados produzidos em função de gastos do poder público com infraestrutura ou mudanças nas normas de uso e ocupação do solo. Em razão do engessamento das despesas do orçamento municipal, ele considera que tais instrumentos são importantes para a geração de receitas destinadas à realização de políticas públicas.

A esse respeito, é válido esclarecer que as operações urbanas consorciadas, previstas na alínea “p” do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade são descritas como o “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (§1º do artigo 32, também do Estatuto).

Nos termos do artigo 34 do Estatuto, a mesma lei que aprovar a operação urbana poderá prever a emissão de certificados de potencial adicional de construção, alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação, os quais são negociados livremente e conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação (§1º). Os certificados são o meio de pagamento pela área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo (§2º).

Ao contrário das operações urbanas consorciadas, em que as contrapartidas exigidas dos proprietários e investidores que delas pretendam participar devem ser utilizadas exclusivamente na área da própria operação, os recursos destinados ao FUNDURB podem ser arrecadados em determinadas áreas do Município (como, por exemplo, aqueles oriundos do pagamento da outorga onerosa do direito de construir decorrentes de empreendimentos localizados em áreas centrais) e posteriormente destinados a outras áreas, nas quais a arrecadação da outorga é substancialmente menor.

²⁸ NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Implementação da Captura de Valorização Imobiliária em Cidades do Sul Global: avaliação da experiência da Cidade de São Paulo. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 25, n. 1, 2023.

Nobre registra que, entre 2013 e 2020, os gastos do FUNDURB foram de aproximadamente 1 bilhão de reais, sendo cerca de 24% destinado às desapropriações, aquisições e prédios e habitação de interesse social²⁹. Para ele, ainda, “*as administrações de esquerda tendem a investir mais nas franjas periféricas*”³⁰.

Os certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), ao contrário, constituem política regressiva, que aumenta as desigualdades intraurbanas, pois os recursos com eles obtidos são investidos apenas no perímetro das operações urbanas. A outorga onerosa do direito de construir, destinada ao FUNDURB, pode ser considerada, segundo aquele autor, de caráter mais propriamente redistributivo. Nesse sentido:

os investimentos realizados pelo Fundurb parecem ser mais redistributivos do ponto de vista social, tendo em vista tanto sua localização como o tipo de obra financiada. Entretanto, a definição desses dois pontos depende muito da ideologia do prefeito em exercício, sendo mais ou menos progressista conforme o posicionamento adotado. Por exemplo, o atual prefeito propôs gastar todos os recursos do Fundurb na pavimentação de ruas e até mesmo trocar o pagamento em dinheiro por obras.³¹

Em síntese, o FUNDURB funciona a partir da somatória de recursos diversos, em especial oriundos da outorga onerosa do direito de construir, destinados à realização de programas habitacionais, melhorias na mobilidade urbana e outras medidas urbanísticas da denominada requalificação.

Os recursos do fundo constituem uma disponibilidade financeira extraorçamentária, que permite ao Município investir em determinados setores para além dos valores normalmente arrecadados com a tributação, o que reforça sua importância no contexto da produção do espaço.

²⁹ NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Implementação da Captura de Valorização Imobiliária em Cidades do Sul Global: avaliação da experiência da Cidade de São Paulo. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 25, n. 1, 2023, p. 19.

³⁰ NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Implementação da Captura de Valorização Imobiliária em Cidades do Sul Global: avaliação da experiência da Cidade de São Paulo. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 25, n. 1, 2023, p. 20.

³¹ NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Implementação da Captura de Valorização Imobiliária em Cidades do Sul Global: avaliação da experiência da Cidade de São Paulo. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 25, n. 1, 2023, p. 22.

No capítulo seguinte, pretende-se refletir sobre as considerações apresentadas sobre o FUNDURB, em especial a respeito de seu caráter redistributivo, a partir das perspectivas da produção do espaço explicitadas no primeiro item deste capítulo.

3. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E SEU PAPEL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

3.1. Regime jurídico do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo

Como anteriormente antecipado, o FUNDURB é um instrumento jurídico de direito urbanístico que visa captar recursos para promover obras e melhorias urbanas, nos termos da legislação de regência.

Esses instrumentos jurídicos estão sujeitos aos princípios inscritos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e apresentam como objetivo a necessidade de dar cumprimento à função social da propriedade urbana, assegurando o acesso à moradia, a cidades sustentáveis, à oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais (entre outros objetivos mencionados na Lei Federal nº 10.257/2001).

Ocorre, no entanto, que a normatização de princípios orientadores da ação do poder público tem, por vezes, caráter discursivo, que acaba por não se verificar na prática. É preciso considerar que a ordem constitucional brasileira assegura o exercício da “livre iniciativa” (art. 1º, inciso IV, CF), regida pela “livre concorrência” e pela “propriedade privada” (art. 170, CF), de modo que a realização de direitos e garantias (como de moradia e de transporte) permanece reiteradamente relegada à oferta pelo setor privado, não sendo diretamente garantidos pelo Estado.

Cabe ressaltar que, não obstante a existência de um ordenamento que indique a relevância de princípios voltados à realização de uma distribuição mais igualitária dos recursos existentes, não se pode deixar de considerar que o modo de produção que

estrutura nossa sociedade é o capitalista, legitimado, inclusive, por todo o sistema jurídico, ainda que atravessado por transformações advindas da luta de classes³².

Segundo informações da própria Prefeitura de São Paulo, por exemplo, o déficit habitacional da capital é de cerca de quatrocentas mil moradias, para dezembro de 2023³³, o que indica o baixo nível de efetividade da garantia do direito social à moradia.

Os instrumentos de direito urbanístico visam, em parte, conter ou canalizar a ação dos agentes do mercado privado capitalista, objetivando o cumprimento daqueles princípios e direitos. Todavia, há instrumentos que, contrariamente, contribuem para o adensamento especulativo das cidades brasileiras, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas (artigos 32 a 34-A, do Estatuto da Cidade), já tratadas no capítulo anterior.

Segundo Alvarez: “*Os planos e normas urbanísticas compõem esse processo, à medida que orientam e/ou disciplinam o adensamento, os usos, a ocupação do espaço, reconhecendo e induzindo as diferenciações e desigualdades.*”³⁴. É nesse sentido que os instrumentos disciplinados pelos planos e pelas normas de direito urbanístico têm potencial de impactar a produção do espaço urbano, ora transformando usos e ocupações, ora segregando e dificultando o deslocamento das pessoas no contexto da cidade.

O FUNDURB é um instrumento que – ao menos em tese – tem o objetivo de possibilitar a execução de obras públicas mediante a aplicação de recursos oriundos de diversas fontes, entre as quais merece destaque a parcela advinda da arrecadação dos valores pagos pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, figura já apresentada no tópico anterior e prevista no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Municipal, caracterizada por ser uma contrapartida financeira paga por aqueles proprietários que

³² A relação entre o Estado, o Direito e o Capitalismo é objeto de estudo de muitos autores. A esse respeito, vale destacar a contribuição de Nicos Poulantzas, que assim salienta: “o Estado também é a condensação material e específica de uma relação de força, que é uma relação de classe. (...) O mesmo ocorre quanto aos direitos do homem e do cidadão, que não são uma conquista do indivíduo em face do Estado e, sim, conquista das classes oprimidas”. Cf.: POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Tradução: Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2015, p. 71.

³³ G1. **Cidade de SP tem déficit de 400 mil moradias; até junho deste ano, prefeitura bateu 42% da meta de entregar 49 mil casas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/12/11/cidade-de-sp-tem-deficit-de-400-mil-moradias-ate-junho-deste-ano-prefeitura-bateu-42percent-da-meta-de-entregar-49-mil-casas.ghtml>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2025.

³⁴ ALVAREZ, Isabel Pinto. Planejamento e reestruturação urbana produtiva da metrópole em tempos de pandemia. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; RIZEK, Cibele Saliba. **Direito à cidade e direito à vida: perspectivas críticas sobre o urbano na contemporaneidade**, 2021, p. 233.

pretendem construir acima do coeficiente permitido nas respectivas legislações locais para regiões previamente determinadas.

Nesse sentido, o fundo tem o potencial de orientar a realização da política urbana municipal no sentido de suprir necessidades identificadas pela legislação e pela própria população, considerando o mandamento da “gestão democrática das cidades” (art. 2º, inciso II, do EC), visando a redução de desigualdades no acesso a direitos e recursos.

Alvarez³⁵ observa que os recursos captados com a outorga onerosa do direito de construir pelo Município de São Paulo sofreram acréscimo a partir de 2009 (fato possivelmente relacionado com a legislação que inaugurou o programa Minha Casa Minha Vida). Tal acréscimo foi substancialmente mais significativo a partir de 2017, atingindo em 2021 valor que ultrapassa 800 milhões de reais.

Tais elementos são bastante relevantes para se compreender os limites do FUNDURB na efetiva transformação do espaço urbano. O objetivo aqui é procurar apresentar caminhos que permitam pensar de que forma ele contribui para a produção do espaço da cidade de São Paulo, e de que modo oculta certos interesses ao não dar cumprimento integral a seus objetivos, a partir dos recursos destinados.

O artigo 339 do Plano Diretor disciplina a destinação de recursos do FUNDURB. Nos incisos do dispositivo estão previstas as despesas prioritárias, valendo mencionar as três primeiras: 1) “*execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária e de parque habitacional público de locação social*” (inciso I); 2) “*sistema de transporte coletivo público, sistema ciclovitário e sistema de circulação de pedestres*” (inciso II); 3) e o “*ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias*

³⁵ ALVAREZ, Isabel Pinto. Planejamento e reestruturação urbana produtiva da metrópole em tempos de pandemia. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; RIZEK, Cibele Saliba. **Direito à cidade** e direito à vida: perspectivas críticas sobre o urbano na contemporaneidade, 2021, p. 256.

estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade” (inciso III).

Em sua redação original, o artigo 340 estabelecia que ao menos 30% dos recursos arrecadados anualmente pelo FUNDURB deveriam ser destinados à aquisição de terrenos localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, objetivando a produção de habitação de interesse social, bem como outros 30% também deveriam se destinar a implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres, conforme o inciso II.

No entanto, não há nenhum tipo de sanção ou consequência advinda da não destinação dos recursos. No caso do inciso I, o §1º do artigo 340 prevê apenas que, caso não utilizados os recursos mencionados no prazo de 01 (um) ano, o Conselho Gestor do FUNDURB poderá os destinar a subsidiar programas estaduais e federais de provisão de habitação de interesse social. Caso superado o prazo de dois anos, os recursos podem ter destinação diversa daquela estabelecida pela lei, de modo que a obrigatoriedade de destinação de 30% da arrecadação para a aquisição de terrenos destinados à produção de HIS é, na realidade, apenas relativa, pois pode ocorrer contingenciamento de recursos.

A Lei Municipal nº 17.975/2023, que promoveu a revisão do Plano Diretor Municipal (Lei nº 16.050/2014), alterou alguns dos dispositivos relacionados ao FUNDURB. O inciso III do artigo 339, que prevê as destinações prioritárias do fundo, passou a dispor que a melhoria de vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros envolve também obras de pavimentação e de recapeamento.

O inciso I do artigo 340 também foi modificado para dispor que ao menos 40% (quarenta por cento) dos recursos arrecadados anualmente deverão ser destinados preferencialmente a “projetos e produção de Habitação de Interesse Social – HIS 1, inclusive a aquisição de terrenos para este fim, preferencialmente na Macroárea de Estruturação Metropolitana, na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização e Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental e na Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental,

preferencialmente classificados como ZEIS 1, ZEIS 3, ZEIS 4, sendo 10% destinados a regularização fundiária e reurbanização de favelas com prioridade para áreas de risco R3 e R4 e áreas de mananciais”.

O inciso II passou a dispor que ao menos 30% (trinta por cento) deverão ser “destinados à implantação e realização de melhorias nas vias estruturais e nos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres”.

A gestão do fundo e a destinação dos recursos é feita em consonância com os artigos 341 e 342 do Plano Diretor Municipal. O artigo 341 dispõe que a gestão do fundo é realizada por um conselho composto por 10 (dez) representantes, sendo 05 (cinco) oriundos do poder público municipal e 05 (cinco) oriundos da sociedade civil, integrantes de outros conselhos municipais: 2 (dois) representantes do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU e 01 (um) representante dos seguintes Conselhos: Conselho Municipal de Habitação, Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT e Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES (incisos I e II, alíneas “a” a “d”).

A aplicação dos recursos é feita mediante a apresentação de um plano aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo, encaminhado anualmente como anexo à lei orçamentária para aprovação da Câmara Municipal, nos termos do artigo 342. Os planos são aprovados no ano anterior à aplicação dos recursos. Ao longo do exercício em que são feitas as aplicações, podem ocorrer alterações, de acordo com as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Gestor do Fundo, que observam a efetiva arrecadação do fundo no decorrer do ano de referência.

Conforme anteriormente mencionado, a principal receita do fundo são os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Vale acrescentar, ainda, o montante arrecadado com a cota de solidariedade³⁶, com rendimentos de

³⁶ A cota de solidariedade é um instrumento urbanístico de produção de habitação social ou de captação das mais-valias urbanas, definida pelo artigo 111 do PDE nos seguintes termos: “Fica estabelecida como exigência para o certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte ou implantação de planos e projetos urbanísticos a Cota de Solidariedade, que consiste na produção de Habitação de Interesse Social pelo próprio promotor, doação de terrenos para produção de HIS ou a doação de recursos ao Município para fins de produção de Habitação de Interesse Social e equipamentos públicos sociais complementares à moradia.(Regulamentado pelo Decreto nº 56.538/2015)”.

aplicações financeiras, com o saldo referente às desistências de desapropriações e até mesmo outras receitas, que englobam “multas e juros provenientes de ações judiciais, bem como o pagamento de valores referentes a contratos nos quais foi determinada a destinação dos recursos ao FUNDURB” (conforme relatórios disponibilizados pela Prefeitura Municipal³⁷).

Por outro lado, é importante consignar que, a despeito da revisão promovida pela Lei Municipal nº 17.975/2023, a presente análise atem-se às destinações de recursos efetuadas com fundamento na legislação em sua redação anterior. Isso porque ela tem amparo nos relatórios disponibilizados pela própria Prefeitura Municipal, sendo o último completo o do ano de 2022, anterior à alteração legislativa.

3.2. Exposição sintética da arrecadação e dos investimentos do fundo entre 2015 e 2022

Com base nos relatórios disponibilizados pela Prefeitura³⁸, pôde-se elaborar a seguinte tabela, que consolida as informações relacionadas à arrecadação global do fundo por exercício (ano), os valores em reais oriundos da outorga onerosa e o montante efetivamente executado por Secretaria:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Arrecadação global do exercício	311.503.610,66	276.253.437,81	251.053.750,56	421.607.033,32	808.247.784,48	590.096.795,46	959.656.477,95	1.277.857.528,95
Arrecadação oriunda da OODC	249.973.455,46	209.947.937,53	210.187.562,35	335.075.268,32	741.373.274,58	542.877.159,42	880.157.204,24	1.015.280.572,30
Limite total de despesa aprovada	323.756.434,39	291.207.048,17	211.016.728,06	195.347.997,47	970.659.638,57	619.038.220,40	1.268.274.219,31	2.131.262.160,53

³⁷ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Acompanhamento dos Projetos Aprovados**. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/177712>. Acesso em: 16 jan. 2025.

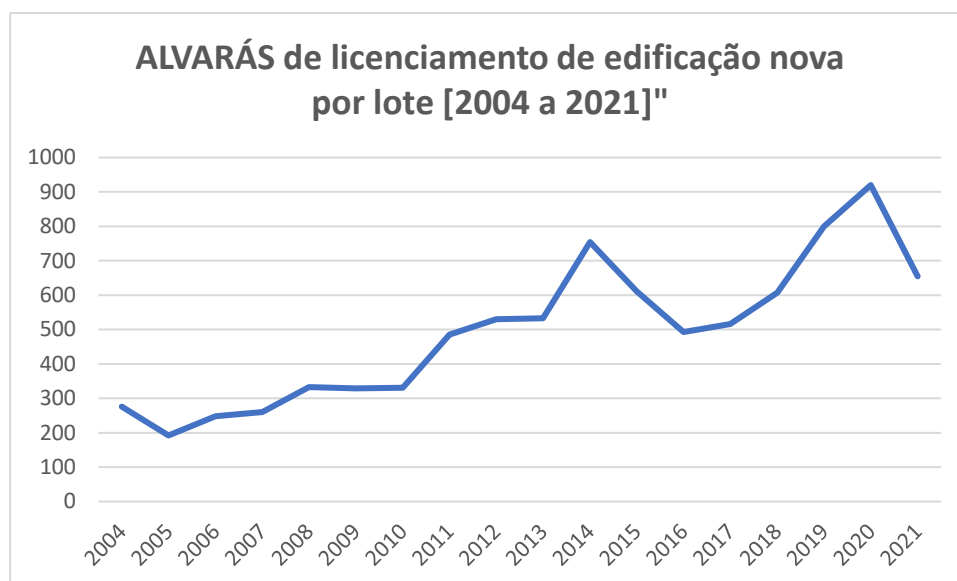
³⁸ Disponíveis em: <https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/177712>. Último acesso em 17.01.2025.

para o exercício								
Valores efetivamente executados (incluindo restos a pagar)	285.123.837,86	228.070.345,20	106.321.057,93	66.674.309,38	374.476.784,55	488.859.319,26	662.573.955,21	923.355.595,81

Conforme as informações contidas na tabela, percebe-se que houve um incremento significativo na arrecadação do fundo a partir de 2019, quando ela praticamente dobra em relação ao exercício anterior (de R\$ 421.607.033,32 em 2018 para 808.247.784,48 em 2019). Isso tem relação direta com o significativo aumento da arrecadação da outorga onerosa do direito de construir, devido à quantidade de novos empreendimentos imobiliários aprovados no Município.

Segundo informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal e organizadas pelo projeto “Acesso a Oportunidades do PDE de São Paulo”, do Laboratório ARQFuturo do Insper³⁹, o número de alvarás de licenciamento de edificação nova por lote apresentou significativa tendência de crescimento nas últimas décadas. Com base nos dados por eles organizados, pôde-se construir o gráfico a seguir, que facilita a visualização comparativa anual das informações:

³⁹ INSUPER. **ALVARÁS de licenciamento de edificação nova por lote [2004 a 2021]** - Portal de Dados Urbanos. Disponível em: <<https://dataverse.datascience.insper.edu.br/file.xhtml?fileId=293&version=3.0>>. Acesso em: 06 jan. 2025 e 12 jan. 2025.



No tocante aos valores destinados ao FUNDURB, os valores aprovados e executados em cada exercício englobam os restos a pagar, bem como saldos remanescentes de exercícios anteriores, não se restringindo ao que foi arrecadado no próprio ano em que os recursos foram aplicados.

As tabelas a seguir, extraídas dos relatórios anuais disponibilizados pela PMSP, apresentam os valores efetivamente executados por Secretaria em cada um dos exercícios.

A partir de 2018, as tabelas não apresentam mais o número que relaciona, em termos percentuais, a diferença entre os valores aprovados e os efetivamente pagos. Observa-se que, por exercício, que a relação percentual foi a seguinte: **i)** 2015: 81,70%; **ii)** 2016: 78,32%; **iii)** 2017: 50,39%; **iv)** 2018: 34%; **v)** 2019: 38%; **vi)** 2020: 78%; **vii)** 2021: 52%; e **viii)** 2022: 43%.

Quadro 3 – Valores aprovados e pagos por secretaria e objeto em 2015

secretaria	objeto	aprovado (R\$)	pago	% pago
SMSP	mais de cem obras de requalificação de espaços públicos	75.000.000,00	63.906.009,78	85,21%
	execução do programa de melhoria passeios na cidade			
SEHAB	aquisição de 11 terrenos para construção de HIS	147.126.930,32	122.662.165,49	83,37%
	programa Minha Casa Paulistana			
	urbanização de favelas, regularização fundiária e construção de HIS			
	aquisição de terrenos além das macroáreas dos 30% do PDE			
SIURB	serviços técnicos e gerenciamento social	90.409.504,07	89.438.315,97	98,93%
	canalização do córrego Ponte Baixa, com obra de corredor de ônibus.			
	terminal Itaquera			
SMC	corredores Binário Santo Amaro, Berrini, M'Boi Mirim, Leste Itaquera, Radial Leste 1 e 2, e Aricanduva	10.470.000,00	9.053.301,86	86,47%
	requalificação do edifício Sampaio Moreira			
	Centro Cultural São Paulo e Centro Cultural da Juventude			
	requalificação de 8 equipamentos culturais (Bibliotecas Municipais e Centros de Cultura)			
SMDU	obra emergencial do muro de arrimo da Casa Modernista	750.000,00	64.044,77	8,54%
	território CEU (Projetos de Intervenção Urbana)			
total		323.756.434,39	264.501.457,19	81,70%

Quadro 3 – Valores aprovados e pagos por secretaria e objeto em 2016

secretaria	objeto	aprovado (R\$)	pago (R\$)	aprovado/ pago
SMSP	Obras de requalificação de espaços públicos	60.792.475,88	35.719.262,87	58,76%
	Execução do programa de melhoria passeios na cidade			
SEHAB	Aquisição de 7 terrenos e imóveis	122.354.600,91	90.783.598,86	74,20%
	Urbanização de favelas. Heliópolis e Sapé B			
	Regularização fundiária. Obras Sítio Itaberaba e serviços técnicos de cadastramento e regularização			
	Construção de habitação de interesse social. Alexis Jafet, Maria Domitila, Don Jose I, Edifício Ipiranga			
SIURB	Mobilidade. corredores de ônibus Carlos Caldeira, M'boi Mirim, Leste Itaquera 2, terminal Itaquera, ligação viária Pirituba Lapa, e obras emergenciais.	95.240.111,45	90.992.698,37	95,54%
	Drenagem. Córrego ponte baixa (com obra de mobilidade) e projeto dos córregos Itaim e Freitas			
	Construção de 8 CEUs e ordens de serviço			
SMC	Requalificação do edifício Sampaio Moreira	12.366.550,50	10.155.712,88	82,12%
	Requalificação de 8 equipamentos culturais (bibliotecas municipais e centros culturais)			
SMDU	Projetos de intervenção urbana dos territórios CEUs	453.309,43	419.072,22	92,45%
total		291.207.048,17	228.070.345,20	78,32%

Quadro 3 – Valores aprovados e pagos por secretaria e objeto em 2017

secretaria	objeto	aprovado	pago	%
SMPR	Obras de melhoria na qualidade e acessibilidade de passeios	17631.676,16	0,00	0,00%
SEHAB	Aquisição de imóveis para implantação de HIS	64.325.017,42	18.676.917,40	29,04%
SEHAB	Produção de unidades habitacionais	42.760.992,38	41.775.479,31	97,70%
SEHAB	Urbanização e Regularização de assentamentos precários. Sítio Itaberaba e Parque das Flores	5.300.000,00	3.503.122,20	66,10%
SEHAB	Serviços Técnicos Especializados e Gerenciamento Social	6.659.803,00	6.626.721,37	99,50%
SMSO	Mobilidade. Corredores Leste Itaquera I, II e Terminal Itaquera	21.556.487,40	7.106.432,88	32,97%
SMSO	Drenagem. Programa de Redução de Alagamentos	4.000.000,00	3.146.803,13	78,67%
SMSO	Projetos Urbanísticos. Corredores: Capão Redondo, M'Boi Mirim, Carlos Caldeira; Requalificação do Vale do Anhangabaú	29.921.725,86	10.134.039,30	33,87%
SMC	Requalificação e Gerenciamento do Edifício Sampaio Moreira	7.337.564,78	6.494.209,29	88,51%
SMC	Requalificação de 6 equipamentos culturais. Bibliotecas municipais e centros culturais	2.847.190,50	1.529.879,00	53,73%
SMUL	Desenvolvimento de Projetos Estruturantes do PDE	8.676.000,00	7.327.454,06	84,46%
TOTAL		211.016.457,50	106.321.057,94	50,39%

Quadro 3 - Síntese da execução orçamentária 2018 por secretaria (R\$).

Secretaria	Aprovado*	Empenhado	Liquidado	Pago
SMPR	17.875.000,00	1.267.896,33	1.267.896,33	1.267.896,33
SEHAB	91.607.997,47	44.587.590,41	44.587.590,41	44.587.590,41
SIURB	59.865.000,00	7.435.601,17	7.435.601,17	7.435.601,17
SMC	10.000.000,00	4.811.090,62	4.811.090,62	4.811.090,62
SMUL	16.000.000,00	8.572.130,85	8.572.130,85	8.572.130,85
Total	195.347.997,47	66.674.309,38	66.674.309,38	66.674.309,38

*Valor aprovado exclusivamente das secretarias executantes.
Fonte: SOF

Quadro 7 – Valores aprovados e pagos por secretaria e objeto em 2018 (R\$).

Secretaria	Objeto	Pago (R\$)
SMPR	Melhorias de bairros	969.269,40
	Obras de melhoria na qualidade e acessibilidade de passeios	3.123.275,32
SEHAB	Produção de unidades habitacionais	49.793.412,72
	Serviços técnicos especializados e gerenciamento social	3.369.644,44
	Aquisição de imóveis para implantação de HIS	41.549.280,04
SIURB	Mobilidade. Corredores Leste Itaquera I, II e Terminal Itaquera	12.357.422,79
	Projetos urbanísticos. Territórios educadores, corredor Capão Redondo e Vale do Anhangabaú	2.028.121,35
SMC	Fábrica do Samba	1.000.000,00
	Serviços Técnicos Especializados e Gerenciamento Social	4.216.147,99
	Requalificação e gerenciamento da obra do edifício Sampaio Moreira	530.497,38
SMUL	Requalificação de 11 equipamentos culturais. Bibliotecas municipais, centros culturais e Auto de vistoria do corpo de bombeiros	4.280.593,24
	Desenvolvimento de Projetos Estruturantes / Previstos pelo PDE	8.572.130,88
TOTAL		131.789.795,55

Fonte: SOF

Quadro 3. Síntese da execução orçamentária 2019 por secretaria (R\$).

Secretaria	Aprovado ¹	Empenhado	Liquidado	Pago
SMSUB	177.924.592,65	29.309.069,04	29.309.069,04	29.309.069,04
SEHAB	368.573.030,27	175.279.640,46	175.279.640,46	175.279.640,46
SIURB	286.640.081,13	134.476.087,35	134.476.087,35	134.476.087,35
SMT	103.892.641,15	24.780.405,58	24.780.405,58	24.780.405,58
SMC	13.629.293,37	1.506.162,46	1.506.162,46	1.506.162,46
SMDU	20.000.000,00	9.125.419,66	9.125.419,66	9.125.419,66
Total	970.659.638,57	374.476.784,55	374.476.784,55	374.476.784,55

¹Valor aprovado exclusivamente das secretarias executantes, incluindo valores referentes aos Planos Anuais de Aplicação 2019, 2018 e 2017.

Fonte: SOF

Quadro 8. Valores aprovados e pagos por secretaria e objeto em 2019 (R\$).

Secretaria	Objeto	Pago (R\$)
SMSUB	Melhorias de bairros	9.196.709,03
	Readequação e acessibilidade em passeio público	17.145.841,86
	Recapeamento em viário estrutural	2.966.518,15
SEHAB	Construção de Habitação de Interesse Social	55.549.203,54
	Urbanização de Favelas	24.225.601,24
	Aquisição de Imóveis	88.780.451,29
	Acompanhamento de Obras e Serviço Social	6.724.384,39
SIURB	Requalificação do Vale do Anhangabaú	20.475.447,24
	Nova ligação Pirituba-Lapa	58.339.340,75
	OAE - Obras e inspeções	24.179.995,21
	Hospital Brasília	5.998.317,87
	Minhocão	429.570,62
	Projetos e intervenções viárias	13.029.410,31
	Serviços técnicos de gerenciamento	12.024.005,35
SMT	Implantação de ciclovias	19.666,50
	Requalificação de ciclovias	24.760.739,08
SMC	Requalificação Equipamentos	967.561,66
	Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)	538.600,80
SMDU	Desenvolvimento de Projetos Estruturantes	8.443.419,66
	Centro Aberto	682.000,00
TOTAL		374.476.784,55

Fonte: SDF

Quadro 3. Síntese da execução orçamentária 2020 por secretaria (R\$).

Secretaria	Aprovado*	Empenhado	Liquidado	Pago
SMSUB	150.197.509,88	116.369.805,22	116.369.805,22	116.369.805,22
SEHAB	192.217.197,25	161.692.598,68	161.692.598,68	161.692.598,68
SMT	100.902.555,84	65.588.852,67	65.588.852,67	65.588.852,67
SIURB	154.612.468,52	127.607.144,30	127.607.144,30	127.607.144,30
SMC	3.180.000,00	2.860.761,29	2.860.761,29	2.860.761,29
SMDU	17.928.488,91	14.740.157,10	14.740.157,10	14.740.157,10
Total	619.038.220,40	488.859.319,26	488.859.319,26	488.859.319,26

* Valor aprovado inclui os valores referentes aos Planos Anuais de Aplicação 2020, 2019 e 2018.

Período: 01/01/2020 a 30/07/2021 | Fonte: SOF

Quadro 8. Valores aprovados e pagos por secretaria e agrupamento de intervenções em 2020 (R\$).

Secretaria	Agrupamento de intervenção	Pago (R\$)
SMSUB	Melhorias de bairros	1.579.753,31
	Implantação de Ecoponto	7.015.153,63
	Pavimentação	22.734.175,01
	Readequação e acessibilidade em passeio público	85.040.723,27
SEHAB	Construção de Habitação de Interesse Social	102.276.933,08
	Urbanização de Favelas	6.672.058,39
	Aquisição de Imóveis	43.306.400,05
	Acompanhamento de Obras e Serviço Social	9.193.039,28
SMT	Ensaios para as obras de requalificação de local de parada de ônibus	3.146,56
	Implantação de ciclovias	15.216.130,49
	Implantação de faixas exclusivas de ônibus	858.231,57
	Requalificação de ciclofaixas	23.601.768,66
	Requalificação de faixas exclusivas de ônibus	18.994.816,99
	Requalificação de local de parada de ônibus	6.914.758,40
SIURB	Requalificação do Vale do Anhangabaú	88.311.295,79
	Nova ligação Pirituba-Lapa	8.098.419,05
	OAE - Obras e inspeções	14.255.078,42
	Hospital Brasilândia	3.180.000,00
	Minhocão	1.750.282,50
	Projetos e intervenções viárias	4.483.329,80
	Serviços técnicos de gerenciamento	7.528.738,74
SMC	Edifício Sampaio Moreira	2.697.889,70
	Gerenciamento (Edifício Sampaio Moreira)	152.005,82
	Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB)	10.865,77
SMDU	Desenvolvimento de Projetos Estruturantes	8.013.406,91
	Centro Aberto	6.294.178,75
	Gerenciamento (Centro Aberto)	432.571,44
Total		488.859.319,26

Fonte: SOF

Quadro 3. Síntese da execução orçamentária 2021 por secretaria (R\$).

Secretaria	Aprovado	Empenhado	Liquidado	Pago
SMSUB	124.514.882,40	63.416.512,75	63.416.512,75	63.416.512,75
SEHAB	683.632.926,21	425.583.071,20	425.583.071,20	425.576.371,61
SMT	155.423.652,36	12.403.930,82	12.403.930,82	12.403.930,82
SIURB	209.604.258,34	149.738.368,76	149.738.368,76	149.738.368,76
SMC	20.997.000,00	2.120.611,39	2.120.611,39	2.120.611,39
SVMA	5.601.000,00	5.280.984,90	5.280.984,90	5.280.984,90
SMUL	68.500.500,00	4.037.174,98	4.037.174,98	4.037.174,98
TOTAL	1.268.274.219,31	662.580.654,80	662.580.654,80	662.573.955,21

¹ Valor Aprovado inclui os Planos de Aplicação 2021, 2020, 2019 e 2018.

Período: 01/01/2021 a 23/05/2022

Fonte: SOF.

Quadro 7. Valores aprovados e pagos por secretaria e agrupamento de intervenções em 2021 (R\$)

Secretaria	Objeto	Pago (R\$)
SMSUB	Melhorias de bairros	63.160.238,42
	Obras de melhoria na qualidade e acessibilidade de passeios	256.274,33
SEHAB	Aquisição de Imóveis	174.073.934,99
	Urbanização de Favelas	162.067.740,62
	Construção de Habitação de Interesse Social	81.226.458,92
	Serviços Técnicos (Gerenciamento)	8.208.237,08
SMT	Requalificação de paradas de ônibus	11.714.684,86
	Implantação e requalificação de estruturas cicloviárias	689.245,96
SIURB	Obras emergenciais	63.174.932,47
	Obras de Arte Especiais	53.744.039,47
	Intervenções no Sistema Viário	13.668.018,03
	Serviços técnicos de gerenciamento	11.746.572,82
	Outros investimentos	7.404.805,97
SMC	Obras de restauro e requalificação de equipamentos	1.945.726,16
	AVCB e CMAR	174.885,23
SVMA	Implantação do Parque Linear Aristocrata	679.984,90
	Desapropriação de área do Parque Natural Cabeceiras do Aricanduva	4.601.000,00
SMUL	Desenvolvimento de Projetos Estruturantes	1.938.488,87
	Implantação de Centro Aberto	2.098.686,11
TOTAL		662.573.955,21

Tabela 2. Síntese da execução orçamentária 2022, por secretaria.

Secretaria	Aprovado (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
SMSUB	506.634.045,00	23.669.957,02	23.669.957,02	23.669.957,02
SEHAB	961.580.042,18	727.012.921,48	727.012.921,48	727.012.921,48
SMT	228.848.920,09	33.529.124,57	33.529.124,57	33.529.124,57
SIURB	371.793.904,97	109.703.383,41	109.703.383,41	109.703.383,41
SMC	19.585.248,29	14.886.409,44	14.886.409,44	14.886.409,44
SVMA	1.500.000,00	1.457.153,67	1.457.153,67	1.457.153,67
SMUL	41.320.000,00	13.096.646,22	13.096.646,22	13.096.646,22
TOTAL	2.131.262.160,53	923.355.595,81	923.355.595,81	923.355.595,81

¹ Valor composto pela soma dos Planos Anuais de Aplicação 2022, e de Recursos Remanescentes 2021 e 2020. Fonte: SOF.

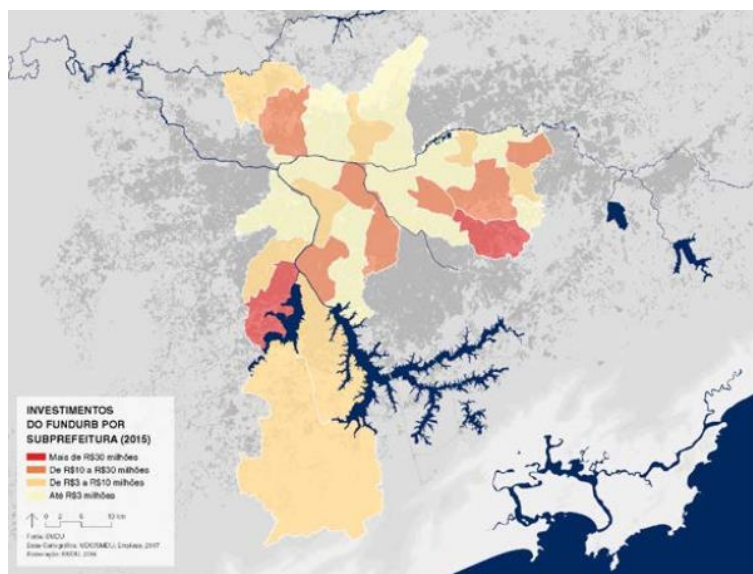
Quadro 2. Valores aprovados e pagos por secretaria e conjunto de investimentos em 2022.

Secretaria	Conjunto de investimentos	Pago (R\$)
SMSUB	Melhorias de bairros	14.632.456,03
	Pavimentação	5.615.896,26
	Elaboração de projetos	1.522.733,62
	Implantação de infraestruturas de gestão de resíduos	1.381.515,82
	Obras em calçadas	517.355,29
SEHAB	Urbanização de favelas	446.590.875,53
	Construção de habitação de interesse social	151.397.615,08
	Aquisição de imóveis	127.450.198,04
	Serviços técnicos e sociais	1.574.232,83
SMT	Construção de ciclovias	23.813.318,79
	Implantação de corredores de ônibus	7.868.023,75
	Requalificação de paradas de ônibus	1.604.380,67
	Construção de terminais de Ônibus	233.901,36
	Implantação de transporte hidroviário	9.500,00
SIURB	Obras de arte especiais	68.497.025,01
	Outros investimentos	18.787.270,56
	Implantação de corredores de ônibus	10.338.898,86
	Obras emergenciais	6.679.328,00
	Intervenções no sistema viário	5.400.860,98
SMC	Implantação de equipamentos	8.444.243,24
	Obras de restauro e requalificação de equipamentos	6.442.166,20
SVMA	Implantação do Parque Linear Aristocrata	1.457.153,67
SMUL	Desenvolvimento de projetos estruturantes	7.398.976,52
	Intervenções urbanas e sociais	5.697.669,70
TOTAL		923.355.595,81

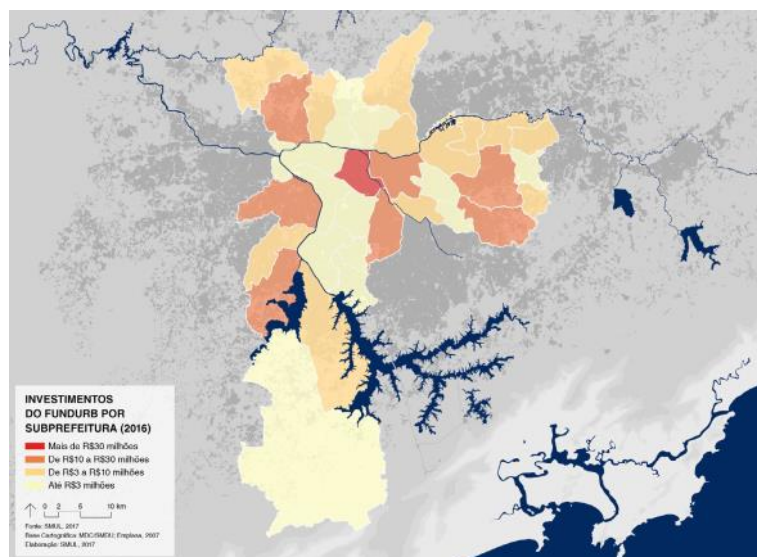
Os relatórios produzidos pela Prefeitura Municipal não apresentam o mapeamento acessível dos lugares em que foram realizados os investimentos de acordo com sua natureza (por exemplo, em que pontos específicos foram feitas aquisição de

terrenos e construção de habitação de interesse social). Eles contêm as informações tabeladas e organizadas por endereço, mas sem o mapeamento.

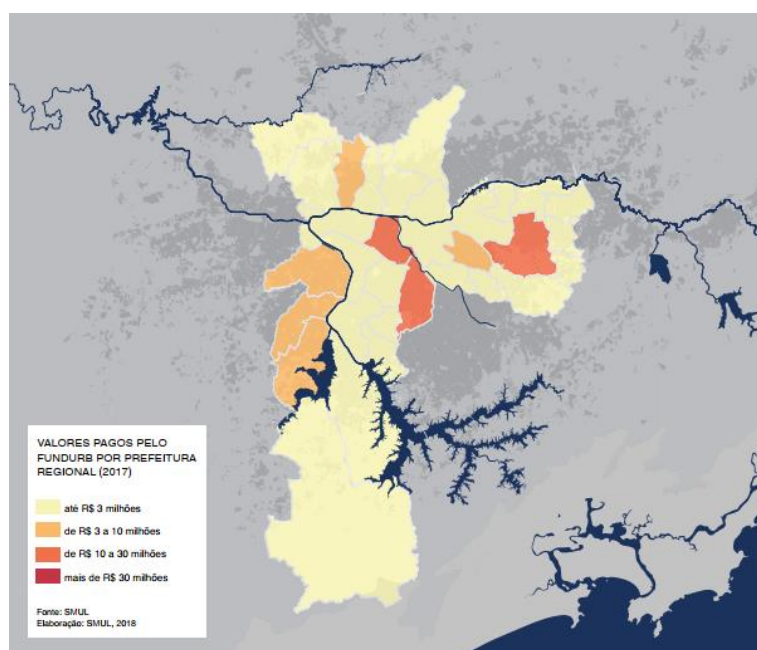
Os mapas disponibilizados indicam os investimentos globais por subprefeitura, com informações, por Secretarias, das principais obras levadas a termo no respectivo exercício. A seguir, são apresentados os mapas anuais disponibilizados nos relatórios, contendo as informações sobre investimentos globais do fundo por subprefeitura:



O mapa correspondente ao exercício de 2015 indica a existência de investimentos que superaram os 30 (trinta) milhões de reais nas subprefeituras do M'Boi Mirim e de São Mateus. Também indica que foram realizados investimentos de valores entre 10 (dez) e 30 (trinta) milhões nas subprefeituras de Pirituba, Santo Amaro, Sé, Ipiranga, Aricanduva, Itaquera e Itaim.

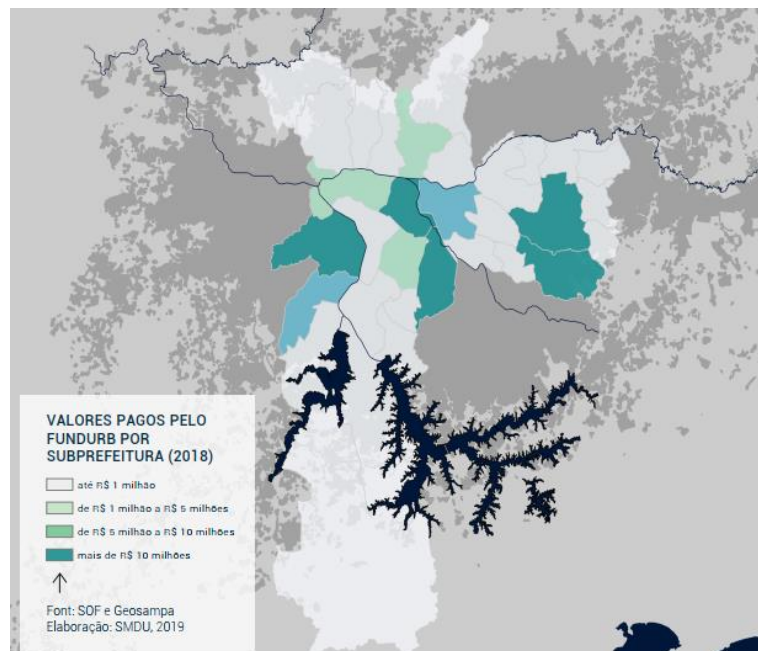


O mapa correspondente ao exercício de 2016 indica a existência de investimentos que superaram os 30 (trinta) milhões de reais apenas na Subprefeitura da Sé. Também indica que foram realizados investimentos de valores entre 10 (dez) e 30 (trinta) milhões nas subprefeituras de Pirituba, Butantã, M'Boi Mirim, Mooca, Ipiranga, Itaquera e São Mateus.

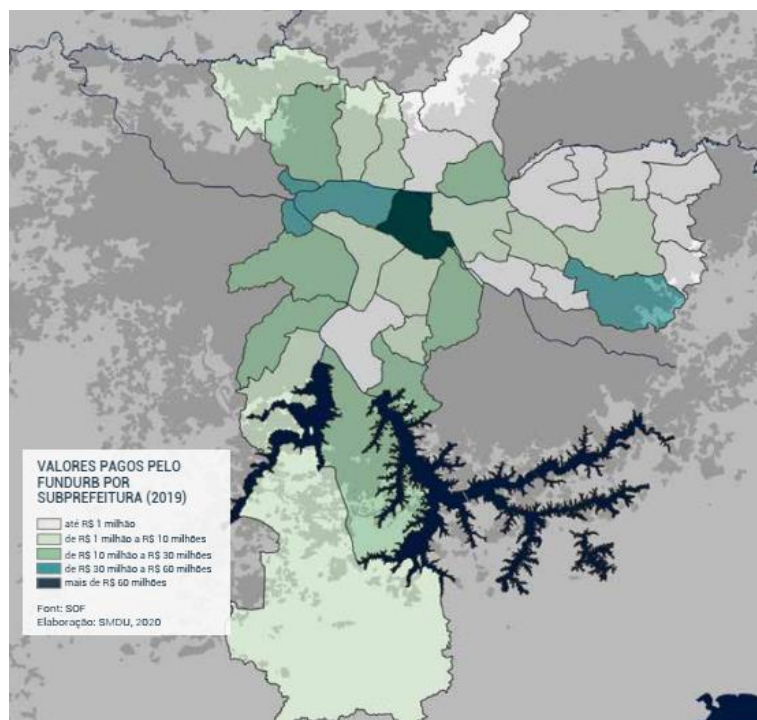


O mapa correspondente ao exercício de 2017 não indica nenhuma subprefeitura em que os investimentos tenham superado 30 (trinta) milhões de reais. No

tocante aos investimentos entre 10 (dez) e 30 (trinta) milhões, verifica-se que ocorreram apenas nas subprefeituras da Sé, Ipiranga e Itaquera.



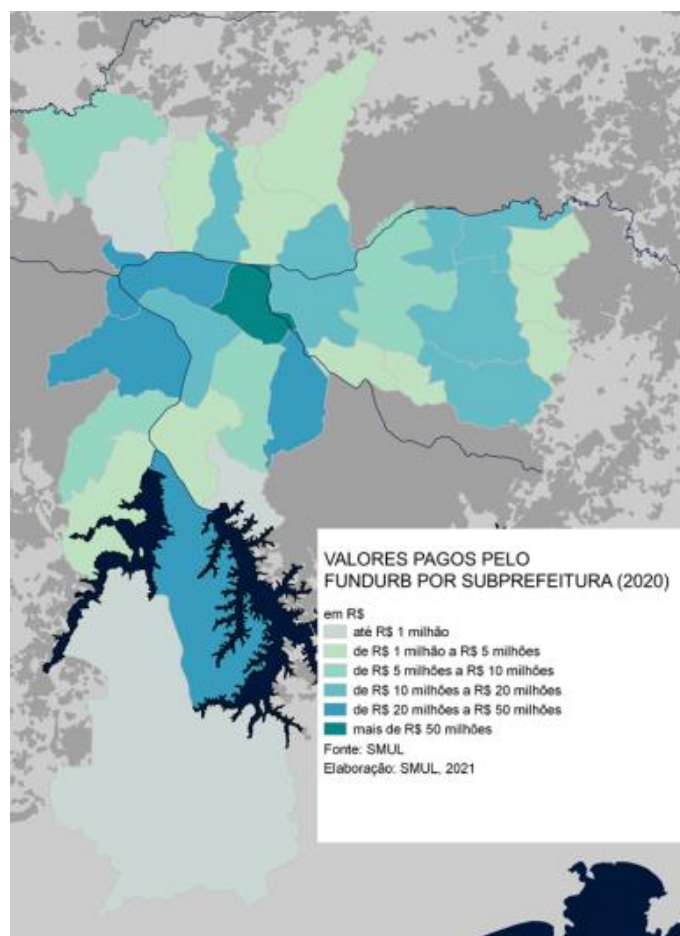
O mapa correspondente ao exercício de 2018 apresenta uma legenda diferente, na qual a classificação dos valores investidos tem como máximo os 10 (dez) milhões de reais, e não 30 (trinta), como os anteriores. Há também uma dificuldade de compreendê-lo, pois há subprefeituras representadas com a cor azul mais clara, para a qual não há representação na legenda. É possível perceber, porém, que as subprefeituras que mais receberam investimentos foram as do Butantã, Sé, Ipiranga, Itaquera e São Mateus. Entre 5 (cinco) e 10 (dez) milhões, tem-se as subprefeituras de Santana, Lapa e Vila Mariana.



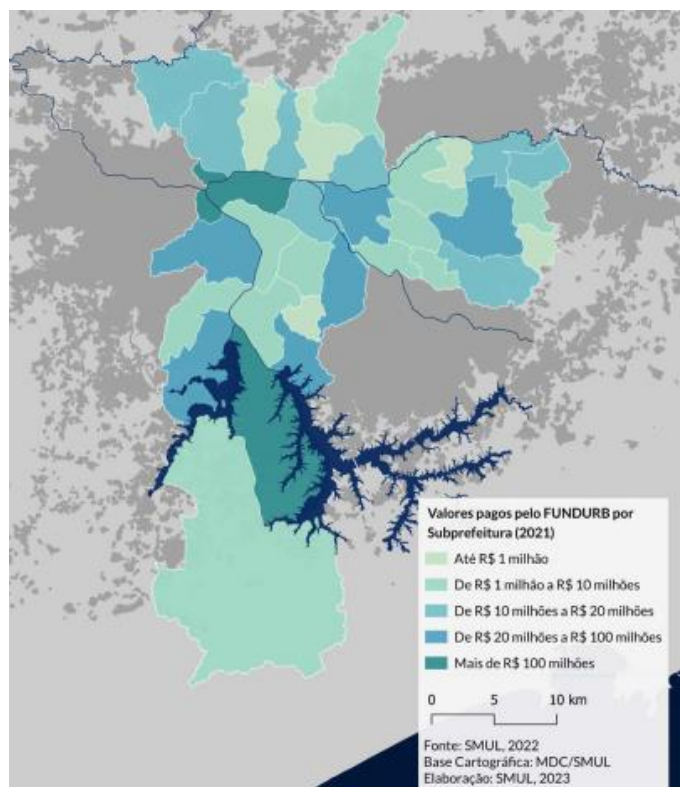
Já no mapa correspondente ao ano de 2019, é de se destacar a destinação de mais de 60 (sessenta) milhões à subprefeitura da Sé, seguida de investimentos que superaram 30 (trinta) milhões de reais nas subprefeituras da Lapa e de São Mateus.

O relatório explicita que “os valores que levam o destaque da região da Subprefeitura da Sé decorrem principalmente das obras de requalificação do Vale do Anhangabaú e das aquisições de imóveis nos arredores da Cracolândia, destinados a futura construção de HIS e de equipamentos públicos. Além dos investimentos na malha cicloviária e no Viaduto Miguel Moffarej, na região da Subprefeitura da Lapa se concentra o maior dispêndio realizado pelo FUNDURB em 2019, referente a construção da nova ligação viária entre as subprefeituras da Lapa e Pirituba-Jaraguá realizada pela SIURB.”⁴⁰.

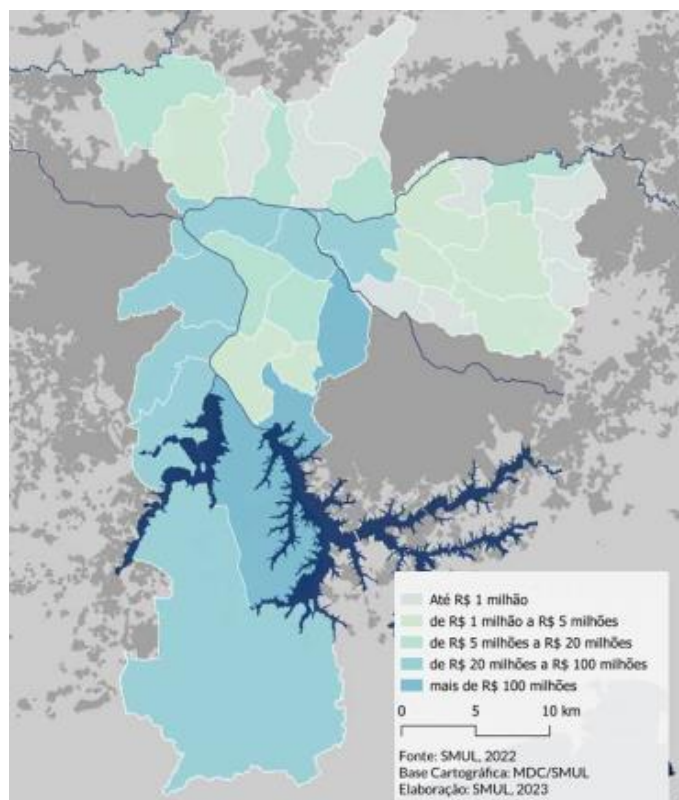
A tabela constante do relatório indica que pelo menos um terço dos investimentos destinados à subprefeitura da Sé foram utilizados em obras de requalificação do Vale do Anhangabaú.



Em 2020, foram destinados mais de 50 (cinquenta) milhões de reais à subprefeitura da Sé, investidos, sobretudo, nas obras de requalificação do Vale do Anhangabaú. Entre 20 (vinte) e 50 (cinquenta) milhões de reais foram destinados às subprefeituras do Butantã, Lapa, Ipiranga e Capela do Socorro.



Em 2021, os investimentos direcionados às subprefeituras da Capela do Socorro e da Lapa superaram a casa dos 100 (cem milhões). O relatório não destaca quais foram os investimentos mais relevantes dessas subprefeituras, mas é possível verificar, que, no âmbito da SEHAB, houve ênfase nas *“ações realizadas como aquisição e desapropriação de imóveis para a produção de HIS, com enfoque especial na área Imperatriz Leopoldina, na Subprefeitura Lapa”* e *“Destaca-se a parcela considerável de recursos destinada ao Programa Mananciais, que promoveu a urbanização de favelas e a provisão habitacional na Zona Sul da cidade de São Paulo”* (p. 12), o que explica a concentração na subprefeitura da Capela do Socorro.



Em 2022, há destaque para investimentos de mais de 100 (cem) milhões de reais nas subprefeituras da Capela do Socorro, Cidade Ademar, e Ipiranga. Há destaque para os investimentos do Programa Mananciais, assim como no ano de 2021, sendo que os recursos destinados à urbanização de favelas, em especial nessa área da cidade, superaram os 400 (quatrocentos) milhões de reais.

3.3. Análise da produção do espaço na cidade de São Paulo a partir dos investimentos do fundo descritos no subitem 3.2

A partir desse singelo quadro de valores investidos, pode-se estabelecer algumas relações e propor algumas conclusões a respeito dos investimentos do fundo nos últimos anos, a partir de 2015.

Cabe considerar que, entre 1º de janeiro de 2013 e 1º de janeiro de 2017, a gestão da PMSP foi de Fernando Haddad (PT) e nela foi aprovado o Plano Diretor de 2014. Entre 1º de janeiro de 2017 e 6 de abril de 2018, o prefeito foi João Dória (PSDB), sucedido por Bruno Covas (PSDB), seu vice, que assumiu a chefia do Poder Executivo Municipal e foi reeleito em 2020, permanecendo no cargo de Prefeito até 16 de maio de

2021, quando faleceu. Seu sucessor, o vice Ricardo Nunes (MDB), foi prefeito até as eleições municipais de 2024, quando foi reeleito para mais um mandato, a partir de 1º de janeiro de 2025.

Em primeiro lugar, cumpre-nos observar a paulatina redução na relação percentual que envolve os valores aprovados e os efetivamente executados por secretaria em cada exercício. Em 2015 e 2016, essa relação superou os 75%, mas, nos exercícios seguintes, entre 2017 e 2019, o percentual despenca de cerca de metade para menos de 40%, indicando um possível contingenciamento de recursos. Em 2020, a relação percentual é mais elevada (superando os 75%), mas, em 2021 e 2022, ela apresenta tendência de redução, passando de metade para pouco mais de 40% em 2022, não obstante, a partir de 2019, a arrecadação de recursos tenha sofrido considerável incremento.

Ao longo dos anos, também se pode verificar uma certa tendência à concentração de investimentos em determinadas subprefeituras. Se considerarmos aquelas que apresentam os cinco menores índices de IDH⁴¹ do Município (Perus, Itaim Paulista, Guaianases, Cidade Tiradentes e Parelheiros), é possível notar que, em nenhum dos exercícios, quaisquer dessas subprefeituras foi privilegiada em termos de destinação de investimentos.

Tal circunstância, aparentemente, indica uma tendência de destinação de recursos que não supre as desigualdades mais latentes na distribuição de moradias e equipamentos públicos para a população da capital.

Considerando a principal destinação em cada um dos mapas, nota-se que as principais destinatárias por ano (analisando, apenas, a categoria mais elevada de investimentos indicada nas legendas) são as seguintes subprefeituras: **i) 2015: M’Boi**

⁴¹ Os dados de IDH das subprefeituras estão disponibilizados no site da Prefeitura do Município de São Paulo. Cf.: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. A dinâmica do IDH-M e suas dimensões entre 2000 e 2010 no município de São Paulo. **Informes urbanos**, n. 29, nov. 2017. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/29_Dimensoes_IDH-M.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024. A última atualização disponível no site da PMSP, de junho de 2024, também apresenta dados de IDH de 2010. Cf.: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Desenvolvimento humano e condições de vida**. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/info_cidade/desenvolvimento_humano>. Acesso em: 12 jan.2024.

Mirim e São Mateus; **ii)** 2016: Sé; **iii)** 2017: Sé, Ipiranga e Itaquera; **iv)** 2018: Butantã, Sé, Ipiranga, Itaquera e São Mateus; **v)** 2019: **vi)** Sé; **vii)** 2020: Sé; **viii)** 2021: Lapa e Capela do Socorro; **ix)** 2022: Capela do Socorro, Cidade Ademar, e Ipiranga.

No Município de São Paulo, há 32 (trinta e duas) subprefeituras, mas, entre as que mais receberam investimentos nos últimos anos, destacam-se apenas 9 (nove) (M'Boi Mirim, São Mateus, Sé, Ipiranga, Itaquera, Butantã, Lapa, Capela do Socorro, Cidade Ademar).

Existe, ademais, uma distribuição intensa de recursos direcionados a lugares mais centrais da cidade, relativamente menor no que concerne à periferia, ainda que, em 2015, tenham se destacado as subprefeituras do M'Boi Mirim e de São Mateus, que apresentam, respectivamente, o 25º e o 27º piores IDHs do Município.

Houve, também, um direcionamento significativo de recursos para a obra de requalificação do Vale do Anhangabaú, que ocupou parcela significativa das destinações nos exercícios de 2019 e 2020, em investimentos que superaram os 100 (cem) milhões de reais.

É importante que haja questionamento sobre a relevância e o grau de prioridade das obras escolhidas pelo Município, considerando outras carências que se mostram de maior relevância para a população, como o direito à moradia.

Importa notar, ainda, a relevância de outras pesquisas que possam aprofundar o estudo sobre as obras realizadas pelo Município, no sentido de entender como se deu o direcionamento de recursos, por que razão determinado local foi escolhido pelo Conselho Gestor para ser beneficiado etc. A exemplo disso, por exemplo, seria importante entender como foram feitos os investimentos de mais de 400 (quatrocentos) milhões de reais em urbanização de favelas no exercício de 2022.

Parece-nos, à luz do que foi anteriormente consignado, que o FUNDURB apresenta uma tendência de reforçar certas desigualdades e carências na distribuição de recursos na cidade. Essa mesma tendência é também vista no orçamento regular do

Município, aprovado pela Lei Orçamentária Anual (LOA)⁴², na qual são aprovadas as despesas e destinações dos recursos públicos em determinado exercício.

Segundo dados do Censo de 2022⁴³, as subprefeituras mais populosas do Município de São Paulo são: Campo Limpo (675.598 habitantes), Capela do Socorro (605.383), M'Boi Mirim (570.809), Itaquera (550.540) e Ipiranga (480.878). Todas elas foram, em algum momento, beneficiadas de modo relevante por destinações do FUNDURB, o que é de se salientar.

No entanto, não se pode perder de vista que esses recursos devem ser utilizados para reduzir as desigualdades anteriormente mencionadas, que também se expressam de modo significativo em áreas do Município menos populosas.

A respeito da Lei Orçamentária Anual (LOA), anteriormente mencionada, cumpre frisar que os maiores investimentos do exercício de 2025 foram destacados para as subprefeituras da Sé (1º lugar), São Mateus (2º lugar), Perus/Anhanguera (3º lugar), Campo Limpo (4º lugar) e Itaquera (5º lugar).

Embora Campo Limpo concentre a maior população entre as subprefeituras e Perus/Anhanguera esteja entre aquelas com o pior IDH do Município, circunstâncias que justificam a concentração de investimentos nesses locais, verifica-se que as subprefeituras com os menores orçamentos estão localizadas também em regiões periféricas, que necessitam da destinação de recursos públicos para sua população.

Vale dizer, as subprefeituras com os menores orçamentos do exercício são: Cidade Tiradentes (32º lugar), Ermelino Matarazzo (31º lugar), Sapopemba (30º lugar), Casa Verde/Cachoeirinha (29º lugar) e Lapa (28º lugar), seguidas por Itaim Paulista (27º

⁴² O texto completo da Lei Orçamentária Anual pode ser acessado no site da Prefeitura Municipal de São Paulo. Cf.: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei n. 18.220, de 27 de dezembro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2025. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 2024. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18220-de-27-de-dezembro-de-2024>>. Consulta em: 14 jan. 2025.

⁴³ Os dados estão compilados e disponibilizados no site da Prefeitura Municipal de São Paulo. Cf.: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **População e taxas anuais de crescimento. Município de São Paulo, subprefeituras e distritos municipais. 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/314-02_censo_r5-sub-distr_pop-abs_var-rel_1950-2022_final_1715805137.htm>. Acesso em: 14 jan.2025.

lugar), Jaçanã/Tremembé (26º lugar) e Capela do Socorro (25º lugar), que, por outro lado, tem a segunda maior população entre as subprefeituras do Município.

Tudo isso é essencial para produzir e propor uma reflexão sobre como a destinação de recursos públicos pode reforçar ou reduzir desigualdades socioespaciais. A Geografia nos permite entender essa distribuição na medida da produção do espaço, sugerindo novos caminhos para a percepção concreta e crítica desses processos.

As considerações acima expostas tem como objetivo principal propor reflexões a partir das informações apresentadas, em cotejo com a bibliografia básica adotada no trabalho.

4. CONCLUSÕES

O presente Trabalho de Graduação Individual (TGI) pretendeu ofertar uma singela contribuição aos estudos sobre a produção do espaço no âmbito da Geografia.

Nesse passo, foi a partir da escolha de um instrumento estatal de natureza jurídica e contábil – o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo – que a pesquisa pretendeu discutir e apresentar algumas conclusões sobre como se dá a relação entre o Estado e a produção do espaço, conceito que foi apresentado no segundo capítulo deste trabalho, em particular no item 2.1.

Na sequência, procurou-se apresentar a relação entre a urbanização, no contexto da cidade de São Paulo, e o surgimento de uma legislação mais voltada ao urbano (item 2.2), bem como uma exposição sucinta sobre os instrumentos jurídicos que objetivam realizar a captura de mais-valias urbanas e redistribuídas no âmbito municipal (item 2.3).

Por fim, a pesquisa apresentou informações disponibilizadas pela Prefeitura do Município de São Paulo a respeito do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), as quais foram expostas por meio de tabelas, gráficos e mapas, tudo com o intuito de demonstrar de que modo os recursos investidos são distribuídos na cidade.

No último tópico, procurou-se propor algumas conclusões e reflexões sobre as informações apresentadas, relacionando com os conceitos de espaço e produção do espaço anteriormente trabalhados. A pesquisa pretendeu oferecer algumas chaves de análise para entender como os investimentos do fundo participam do processo de produção do espaço, ao introduzir nele objetos que podem contribuir ou prejudicar a consecução de objetivos ligados à melhoria dos padrões de vida da população.

Nesse percurso, foi possível entender, ainda que com as limitações de um trabalho desenvolvido na graduação, certas dinâmicas na distribuição de recursos públicos nas mais diferentes áreas do Município, bem como de que forma elas podem reforçar (e reforçam) desigualdades.

Em arremate, foi possível concluir que o Estado ao atuar em processos que reforçam desigualdades, pode também contribuir para catalisar a produção de um espaço cada vez mais hostil e no qual prevalecem aspectos que dificultam ainda mais a realização da vida no urbano.

5. REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Isabel Pinto. Planejamento e reestruturação urbana produtiva da metrópole em tempos de pandemia. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri.; RIZEK, Cibele Saliba. **Direito à cidade e direito à vida: perspectivas críticas sobre o urbano na contemporaneidade**, 2021.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Geografia Crítica-Radical e Teoria Social. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SANTOS, César Simoni. ALVAREZ, Isabel Pinto (org). **Geografia Urbana Crítica: teoria e método**. Contexto: São Paulo, 2018.

FELDMAN, Sarah. A metrópole paulistana no século XIX: gestão de instrumentos urbanísticos e desafios de aproximação do território. **Estudos avançados**, v. 38, n. 111, 2024.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

G1. **Cidade de SP tem déficit de 400 mil moradias; até junho deste ano, prefeitura bateu 42% da meta de entregar 49 mil casas**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/12/11/cidade-de-sp-tem-deficit-de-400-mil-moradias-ate-junho-deste-ano-prefeitura-bateu-42percent-da-meta-de-entregar-49-mil-casas.ghtml>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2025.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Trad.: Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSPER. **ALVARÁS de licenciamento de edificação nova por lote [2004 a 2021]** - Portal de Dados Urbanos. Disponível em: <<https://dataverse.datascience.insper.edu.br/file.xhtml?fileId=293&version=3.0>>.

Acesso em: 06 jan. 2025 e 12 jan. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução: FRIAS, Rubens Eduardo. 5 ed., 3ª Reimpressão. São Paulo: Centauro, 2011.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Acompanhamento dos Projetos Aprovados**. Disponível em:

<https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/w/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/177712>. Acesso em: 16 jan. 2025.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. A dinâmica do IDH-M e suas dimensões entre 2000 e 2010 no município de São Paulo. **Informes urbanos**, n. 29, nov. 2017. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/29_Dimensoes_IDH-M.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Desenvolvimento humano e condições de vida**. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/info_cidade/desenvolvimento_humano>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei n. 18.220, de 27 de dezembro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2025. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 2024. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18220-de-27-de-dezembro-de-2024>>. Consulta em: 14 jan. 2025.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **População e taxas anuais de crescimento. Município de São Paulo, subprefeituras e distritos municipais. 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e 2022**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/314-02_censo_r5-sub-distr_pop-abs_var-rel_1950-2022_final_1715805137.htm>. Acesso em: 14 jan. 2025.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Implementação da Captura de Valorização Imobiliária em Cidades do Sul Global: avaliação da experiência da Cidade de São Paulo. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 25, n. 1, 2023.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Tradução: Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. DINIZ, Nelson. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal. **Cadernos. Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 351-377, mai/ago 2017.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica, e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª Ed., 10ª Reimp. São Paulo: Edusp, 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2018.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, seção São Paulo, junho de 1977, n. 54.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Ciudades para tod@s, Experiencias, Marco Legal**, 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.